

Sveriges eller svenskenes EU?

*- hvordan debatten om ratifikasjonsprosedyrer for
forfatningstraktaten avspeiler ulike oppfatninger av EU*

Even Westerveld



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap - Våren 2006

UNIVERSITETET I OSLO

April 2006

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVENS TEMA	1
1.2 HVORDAN OPPGAVEN TILNÆRMER SEG TEMAET	3
1.3 EN NORMATIV MODELL FOR PROSEDYRER OG LEGITIMITET	5
1.4 EN EMPIRISK ANALYSE AV DEN SVENSK DEBATTEN	7
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR	9
2. DELIBERATIVT DEMOKRATI OG LEGITIMITET	11
2.1 DELIBERATIV DEMOKRATISK TEORI	11
2.1.1 <i>Habermas' deliberative demokrati</i>	11
2.1.2 <i>Offentlig debatt og legitime beslutninger</i>	12
2.1.3 <i>Postnasjonalt demokrati?</i>	13
2.1.4 <i>Arenaer for offentlig debatt i EU</i>	14
2.2 TRE LEGITIMITETSSTRATEGIER FOR EU	16
2.3 FUNKSJONELL LEGITIMERING AV EU	17
2.3.1 <i>EU som problemløsende enhet</i>	17
2.3.2 <i>Funksjonell legitimitet og EUs konstitusjonelle prosess</i>	17
2.4 VERDIBASERT LEGITIMERING AV EU	18
2.4.1 <i>EU som verdifellesskap</i>	18
2.4.2 <i>Verdibasert legitimitet og EUs konstitusjonelle prosess</i>	19
2.5 RETTIGHETSBASERT LEGITIMERING AV EU	19
2.5.1 <i>EU som postnasjonal, demokratisk union</i>	19
2.5.2 <i>Rettighetsbasert legitimitet og EUs konstitusjonelle prosess</i>	20
3. EN MODELL FOR RATIFIKASJONSPROSEDYRER	23
3.1 MODELLENS OPPBYGNING	23
3.1.1 <i>Oppfatning av dokumentet</i>	23
3.1.2 <i>Oppfatning av EUs legitimitet</i>	24
3.1.3 <i>Oppfatning av EUs status</i>	24
3.1.4 <i>Aktiverte arenaer</i>	24
3.2 MODELL: PROSEDYREALTERNATIVENE FOR RATIFIKASJONEN	25
3.2.1 <i>Regjeringsvotum</i>	26
3.2.2 <i>Parlamentarisk avstemning</i>	27
3.2.3 <i>Folkeavstemning</i>	30
3.3 MODELLENS TEORETISKE IMPLIKASJONER	33

4.	OPPGAVENS DESIGN OG METODEBRUK.....	35
4.1	DET KVALITATIVE SINGLE CASE-STUDIET	35
4.2	ARGUMENTASJONSANALYSE OG KILDEUTVALG	36
4.3	OPERASJONALISERINGER	38
4.3.1	<i>Pragmatiske diskurser</i>	39
4.3.2	<i>Etiske diskurser</i>	40
4.3.3	<i>Moralske diskurser</i>	41
4.4	METODOLOGISKE BETRAKTNINGER.....	42
4.5	ALTERNATIVE MÅTER Å FORSTÅ DEN SVENSK DEBATTEN PÅ.....	43
4.5.1	<i>Strategisk handling</i>	44
4.5.2	<i>Oppfatning av legitimitet</i>	45
5.	DEN SVENSK DEBATTEN	46
5.1	SVERIGE SOM CASE	46
5.1.1	<i>Sverige , folkeavstemninger og EU</i>	46
5.2	DEBATTENS FORM.....	47
5.2.1	<i>Debattens strukturer</i>	47
5.2.2	<i>Debattens aktører</i>	48
5.3	PROSEDYRER SOM REFLEKTERER EN FUNKSJONELL LEGITIMITET	49
5.3.1	<i>Argumenter for alternativ 1 - regjeringsvotum</i>	50
5.3.2	<i>Argumenter for alternativ 2 og 3 – parlamentarisk avstemning</i>	50
5.3.3	<i>Argumenter for alternativ 4 og 5 – parlamentarisk avstemning med valg først</i>	53
5.3.4	<i>Oppfatninger av EU som en problemløsende enhet i debatten</i>	54
5.4	PROSEDYRER SOM REFLEKTERER EN RETTIGHETSBASERT LEGITIMITET.....	55
5.4.1	<i>Argumenter for alternativ 6 – asynkrone, nasjonale folkeavstemninger</i>	56
5.4.2	<i>Argumenter for alternativ 7 – folkeavstemning i alle land samtidig</i>	59
5.4.3	<i>Oppfatninger av EU som en postnasjonal, demokratisk union i debatten</i>	61
5.5	PROSEDYRER SOM REFLEKTERER EN VERDIBASERT LEGITIMITET	63
5.5.1	<i>Argumenter for alternativ 8 – all-europeisk folkeavstemning</i>	63
5.5.2	<i>Oppfatninger av EU som et verdifellskap i debatten</i>	64
6.	SVERIGE SOM TEST PÅ MODELLENS RELEVANS	67
6.1	STRATEGISK HANDLING ELLER OPPFATNING AV LEGITIMITET ?	67
6.1.1	<i>Eksisterer det en systematisk ulikhet i debatten?</i>	68
6.1.2	<i>Er aktørenes argumentasjon konsistent?</i>	69
6.2	HVA KAN VI LÆRE AV DEN SVENSK DEBATTEN?	74
6.2.1	<i>Fantes det noen løsning på konflikten i den svenske debatten?</i>	75
7.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	77
	LITTERATURLISTE, KILDELISTE OG ORDFORKLARINGER	82

Forord

Denne masteroppgaven er et produkt av at jeg over lengre tid har hatt stor interesse for europeiske studier. Den dynamiske og motsetningsfylte utviklingen i EU i løpet av de siste årene har vært gjenstand for mye debatt, særlig fordi det ikke eksisterer noen enighet om hva den europeiske unionen egentlig skal være eller bli. Dette har gjort denne oppgaven særlig relevant, med sitt fokus på ulike oppfatninger av EUs legitimitetsgrunnlag. Dessuten har det vært spennende å ta for seg den svenske debatten, fordi den så tydelig gav uttrykk for den ambivalensen som råder i forhold til hvordan EU oppfattes.

I arbeidet med denne masteroppgaven har jeg lært enormt mye, både om oppgavens tema, om det å skrive og om meg selv. Jeg vil gjerne understreke at oppgaven aldri ville blitt det den er uten den tålmodige hjelpen fra veilederen min, John Erik Fossum. Hans bidrag har løftet oppgavens faglige innhold, like mye som de har løftet forfatterens motivasjon – særlig i tider da progresjonen ikke var på topp. Jeg vil også rette en stor takk til alle på ARENA ved Universitetet i Oslo. Jeg har satt stor pris på muligheten til å ta del i det faglig solide og sosialt inspirerende miljøet som preger ARENA. Videre ønsker jeg å takke Lars Danielsson, statssekretær for Göran Persson, og Nils Lundgren, partileder for Junilistan, for at de tok seg tid til å møte meg og la seg intervju. Deres innspill har også betydd mye for oppgavens troverdighet og relevans.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke min kjære June for hennes trofaste støtte og fantastiske evne til å oppmuntre meg i tunge stunder. Takk også til mine foreldre, Kristin og Evert Westerveld, for at de alltid har trodd på meg, og til min bror, Jørgen Westerveld, for at han hjalp til med å lese korrektur. Til slutt vil jeg takke Gud for hans uendelige nåde.

Blindern, 30. april 2006

1. Innledning

"As the people are the only legitimate fountain of power, and it is from them that the constitutional charter, under which the several branches of government hold their powers, is derived, it seems strictly consonant to the republican theory to recur to the same original authority, (..) whenever it may be necessary to enlarge, diminish, or new-model the powers of government"

James Madison, 1788

1.1 Bakgrunn for oppgavens tema

Idéen til denne oppgaven ble unnfanget den 8. desember 2004, da den svenske regjeringen og de største partiene i Riksdagen i et møte ble enige om at forslaget til EUs konstitusjonelle traktat ikke skulle legges ut til folkeavstemning i Sverige. Avgjørelsen vakte oppsikt og skapte stor debatt i den svenske offentligheten. Meningsmålingene viste at et stort flertall av den svenske befolkningen ønsket en folkeavstemning om forfatningstraktaten, og enkelte kalte regjeringens ønske om å heller legge til rette for en bred, offentlig debatt om EUs fremtid for en "parodi på demokrati" (SsD 23.03.05).

For å forstå den svenske prosedyredebatten må den settes inn i den store politiske sammenhengen som den er en del av. For første gang i unionens historie begav EU seg inn i en eksplisitt konstitusjonell prosess gjennom Laeken-erklæringen i 2001 - en prosess som utvilsomt tilførte den europeiske integrasjonen en ny dimensjon. Etableringen av en ny type traktatforberedende forsamling, Konventet, ble beskrevet som en milepæl i arbeidet med å åpne opp den konstitusjonelle prosessen i EU og forankre den også utenfor de privilegerte elitene (se f.eks. Maurer 2004). Konventets sammensetning og mandat gjenspeilet dette ønsket om å styrke unionens demokratiske legitimitet (Closa 2004; Eriksen & Fossum 2004a), og dets deliberasjoner resulterte i flere viktige bidrag til dette. Forslaget fra Konventet ble så behandlet i regjeringsskonferansene 2003/2004, og den 29. oktober 2004 ble "the Treaty establishing a Constitution for Europe" (heretter: forfatningstraktaten) signert av statsoverhodene i Roma.

Selve tittelen på dokumentet reflekterer den ambivalensen denne prosessen inneholder. En forfatning er en kontrakt mellom staten og dens borgere. En traktat er en avtale mellom stater. Den politiske og symbolske betydningen av å introdusere det konstitusjonelle *begrepet* er altså stor. En slik ”framing” skaper nødvendigvis assosiasjoner til mer tradisjonelle grunnlovsprosesser i nasjonalstatlig forstand, og har løftet debatten om hva slags enhet EU er og bør bli til nye høyder. Noen spør seg om en internasjonal organisasjon kan ha en konstitusjon. Andre igjen spør seg om overnasjonal myndighet i det hele tatt kan utøves uten at den er fundert i en samfunnskontrakt mellom styringsnivået og folket. Poenget er at dette er en omstridt prosess uten en definert endestasjon. Det eksisterer altså svært ulike visjoner for den konstitusjonelle prosessen i Europa, og for EU som politisk enhet som sådan.

Da så forfatningstraktaten var signert skulle den gjennom en ratifiseringsrunde i medlemsstatene. Alle statene hadde veto, og ratifiseringsprosedyrene ble fastlagt etter nasjonale, konstitusjonelle forordninger og politiske prioriteringer. Det er verdt å merke seg det paradoksale faktum at forfatningstraktatens tilblivelse gjennom Konventet ble beskrevet som et gjennombrudd for det europeiske demokratiet, mens da forslaget skulle godkjennes, ble det overlatt til den enkelte nasjonalstat å finne en passende prosedyre. Dette åpnet for strategiske vurderinger og taktisk politikk i mange land, ettersom svært få land hadde ufravikelige konstitusjonelle krav om bestemte prosedyrer (Jungar & Karlsson 2005). Man risikerte altså at den åpne og demokratiske prosessen som hadde preget utarbeidelsen av forfatningstraktaten kunne bli underminert av selve *prosedyrene* for dens ratifikasjon i medlemsstatene. Til nå har dette aspektet blitt ansett som et nasjonalt anliggende, og det ville derfor vært interessant å studere dette i et europeisk perspektiv. Denne delen av prosessen er foreløpig lite utforsket i litteraturen, og det er derfor behov for en normativ analyse av det prosedurale aspektet ved ratifiseringen i forhold til debatten om hva EU er og bør bli.

1.2 Hvordan oppgaven tilnærmer seg temaet

I denne oppgaven akter jeg å sannsynliggjøre at valget av prosedyre kan være uttrykk for mer enn nasjonale politikeres strategiske vurderinger. Jeg kopler derfor prosedyredebatten til den mer overordnede diskusjonen om EUs konstitusjonelle status og legitimitet, og konstruerer en modell som systematiserer disse relasjonene. Det prosedurale aspektet ved ratifiseringen blir derfor et supplerende inntak til å forstå den ambivalensen som råder – som reflekteres i selve begrepet ”forfatnings-traktat” – og de divergerende oppfatningene av EUs legitimitet. Modellen brukes så som et analytisk verktøy på et utvalgt case, nemlig prosedyredebatten i Sverige. Gjennom en systematisk analyse av de alternativene som diskuteres i Sverige, og begrunnelsene for disse, vil oppgavens andre del fungere som en begrenset test på modellens relevans.

Er det så mulig å hevde at en studie av ratifikasjonsprosedyrer og deres begrunnelser, kan bidra til å kaste lys over debatten om EUs legitimitet? La oss innledningsvis se på noen eksempler som rettferdiggjør oppgavens antagelse om at det er mulig. Den svenske regjeringens beslutning om å ikke legge saken frem for folket, og den påfølgende debatten, avdekket en viktig uenighet mellom regjeringen og store deler av det svenske folket. En uttalelse fra det statsbærende partiet Socialdemokraterna understreker regjeringens holdning i debatten:

”Vi har inte haft det (folkeavstemning) om de tidigare fördragsändringarna och det nuvarande förslaget innebär inga större förändringar i fråga om maktförhållandena mellan medlemsstaterna och EU.”¹

Denne oppfatningen møtte motstand fra dem som mente at spørsmålet burde legges ut til folkeavstemning, og man kan forestille seg at disse anså EUs konstitusjonelle prosess som langt mer omfattende og avhengig av direkte, demokratisk legitimitet enn regjeringen. Et tverrpolitisk opprop formulerer denne oppfatningen slik:

¹ Hentet fra EU-stafettens internettsider den 21.01.2005, ny URL er http://www.eu-debatt.nu/dynamaster/file_archive-/060201/673a5a24edac0c080cdf1f7a3a167ba5/Partierna_om_ratificeringsprocessen.pdf (18.04.2006)

*”Förslaget til konstitution för EU är ett förslag till en genomgripande förändring av det svenska statsskicket. (..) En sådan historisk förändring av det svenska folkets framtid kan inte genomföras genom ett enkelt riksdagsbeslut utan måste förankras hos folket genom en folkomröstning.”*²

De to sitatene over representerer vidt forskjellige syn på både det juridiske innholdet i forslaget og på ratifiseringsprosedyren. Det er åpenbart stor uenighet knyttet til hvilke effekter EUs forfatningstraktat ville få for Sverige, og dermed er det implisitt også uenighet om definisjonene av den konstitusjonelle prosessen den europeiske unionen nå er inne i. Likevel representerer disse to retningene bare én del av den ratifiseringsdebatten som utspilte seg ellers i Europa. Flere tok til orde for mer integrerte løsninger på det overnasjonale nivået, som for eksempel en felles europeisk folkeavstemning. Et debattinnlegg i avisen International Herald Tribune reflekterer et slikt ståsted:

*“The ratification of a legal text that is meant to form the backbone of this new Europe of 450 million citizens should not be taken hostage by a negative vote from a simple majority in a single country, even if it is a large one such as France. A genuine constitution would need a Europe-wide referendum in addition to parliamentary ratification.”*³

Som vi ser argumenteres det for svært forskjellige ratifiseringsprosedyrer, både på nasjonalt og europeisk nivå. Spørsmålet blir hvem som berøres av de ulike prosedyrene, og om de er uttrykk for noen bakenforliggende oppfatninger av den konstitusjonelle prosessen og unionens legitimitet. Denne oppgaven vil tilnærme seg prosedyreaspektet deduktivt og bygge opp en normativ modell som senere utforskes av en begrenset case-studie. Jeg har derfor valgt å arbeide ut fra følgende problemstilling:

”Hva er valget av ratifikasjonsprosedyre for EUs forfatningstraktat et uttrykk for, og hvorfor avdekket prosedyredeebatten så store motsetninger mellom makthaverne og folket i Sverige?”

² Hentet fra nettstedet <http://www.folkomroosting.nu/> (27.01.2005)

³ Debattartikkel av Christoph Meyer, <http://www.iht.com/articles/2005/05/03/opinion/edmeyer.php> (05.03.2006)

Problemstillingen består av to hovedspørsmål. Det første krever at man først identifiserer spekteret av mulige prosedyrer for ratifiseringen, for så å undersøke hva de ulike alternativene kan være uttrykk for. Besvarelsen av dette spørsmålet utgjør dermed oppgavens første del, og består av en normativ analyse av det enkelte prosedyrealternativ i relasjon til den overordnede debatten om EUs legitimitetsgrunnlag og status som politisk enhet. Det andre spørsmålet dreier seg om den empiriske prosessen jeg vil studere, nemlig debatten om prosedyrevalget i Sverige, og slår fast at det eksisterte et motsetningsforhold mellom eliten og folket i Sverige. Ved å systematisk studere begrunnelsene for de prosedyrealternativene som ble aktivert i debatten, fungerer det svenske caset som en begrenset test av oppgavens første del.

1.3 En normativ modell for prosedyrer og legitimitet

Rent generelt sier en beslutningsprosedyre noe om bestemte oppfatninger av sakens *innhold* og *karakter*. Dermed sier den også noe om hvem som defineres som *berørt* av saken, hvem som bør ha et ord med i laget og hvordan dette bør skje. I forlengelsen av dette kan begrunnelser for et prosedyrevalg også fortelle noe om ulike oppfatninger av beslutningssystemets *legitimitet*, og – i en overnasjonal kontekst – noe om divergerende oppfatninger av systemets status som *politisk enhet*. For å nærme meg disse bakenforliggende faktorene, er det viktig å ha et teoretisk rammeverk som utgangspunkt. Jürgen Habermas og hans deliberative demokratiteori er svært relevant i denne sammenhengen, ikke minst fordi legitimitet i Habermas' øyne først og fremst handler om konsensus om rettferdige spilleregler for deltagelse og representasjon. Det innebærer at det deliberative demokratibegrepet er *proseduralt* av natur. Habermas (1996) legger vekt på at alle *berørte* parter må få lik mulighet til å påvirke en beslutningsprosess for at utfallet skal være *legitimt*. Det impliserer en diskusjon om hvem som er berørt, i hvilken grad og på hvilken måte de i tilfelle er berørt.

I en europeisk kontekst manifesterer denne diskusjonen seg gjennom en økt bevissthet rundt de direkte båndene mellom den europeiske unionen og dens borgere.

Når EU selv setter seg som mål å bringe ”Europa nærmere borgerne”, er dette i seg selv en anerkjennelse av at det europeiske integrasjonsprosjektet direkte berører den enkelte borger. Videre har EU eksplisitt sluttet seg til prinsipper om demokrati, rettstat og menneskerettigheter, som nasjonalstaten vanligvis har ansvar for å sikre. Unionen har opprettet et unionsborgerskap, og har begitt seg inn i en prosess med det mål å etablere en konstitusjon. EU-lovgivning er gitt forrang fremfor nasjonale lovverk, og det finnes en egen domstol som tolker reglene på vegne av medlemsstatene. Alt dette antyder at EU har aspirasjoner til å kunne bli en ny type politisk enhet, med visse trekk som tidligere kun har vært forbundet med tradisjonelle nasjonalstater. EU har altså selv både implisitt, gjennom de siste tiårs utvikling, og eksplisitt, gjennom formaliserte prinsipper i de siste traktatene, skapt forventninger til seg selv angående demokrati og legitimitet. Det er det antatte misforholdet mellom disse forventningene og virkeligheten som er bakgrunnen for begrepet ”demokratisk underskudd”. Prosedyredebben i forbindelse med forfatningstraktatens ratifisering burde derfor påkalle vår oppmerksomhet, ettersom prosessen kan oppfattes som en test på om EU kunne leve opp til disse forventningene.

I den første delen av oppgaven griper jeg denne muligheten til å belyse ulike oppfatninger av EUs legitimitet, ved å se på prosedyredebben. Det europeiske integrasjonsprosjektet er omdiskutert, og det eksisterer mange definisjoner av hva EU egentlig er. Derfor finnes det også ulike teoretiske tilnærminger som vektlegger forskjellige sider ved båndene mellom borgerne og unionen. De ulike tilnærmingene divergerer i sine definisjoner av hvem som berøres av EUs beslutninger, hvordan disse berøres og hva som legitimerer unionens eksistens og myndighet som sådan. Litteraturen på området peker på følgende strategier for å legitimere EU; 1) funksjonell legitimering, 2) verdibasert legitimering og 3) rettighetsbasert legitimering (Eriksen & Fossum 2004a; se også Beetham & Lord 1998). Disse strategiene danner til sammen et relativt dekkende bilde av ulike måter å tilnærme seg EU på, og vil bli utdypet i kapittel 2.

For å kople prosedyrealternativene i modellen til disse tilnærmingene til EUs legitimitet og status, er det nødvendig å formulere en underliggende antagelse om hva

slags oppfatning av EU de enkelte prosedyrekategoriene kan tenkes å være uttrykk for. *En slik underliggende kopling kan sammenfattes i en påstand om at desto mer omfattende og åpen den prosedyren det argumenteres for er, jo mer oppfattes EU som en overnasjonal politisk enhet, hvis maktutøvelse berører alle borgerne direkte og derfor må bygges på direkte demokratisk legitimitet.* I oppgavens tredje kapittel systematiserer jeg denne antagelsen ved å konstruere en detaljert modell som knytter de ulike ratifikasjonsmetodene til de respektive oppfatningene av den europeiske unionen og dens legitimitet som de antas å være uttrykk for. I Sverige antok dette forholdet en helt spesiell form da det ble klart at folkets representanter i Riksdagen ikke var på linje med flertallet i befolkningen hva angikk beslutningsprosedyre. Er utfallet av en viktig beslutningsprosess legitimt dersom et flertall i befolkningen ikke er enige i den prosedyren som anvendes? La oss se på hvordan vi kan benytte oss av det svenske caset for å utforske modellen.

1.4 En empirisk analyse av den svenske debatten

Det er påpekt at de fleste medlemsstatene hadde et visst handlingsrom ved valget av prosedyre for ratifiseringen av forfatningstraktaten (Jungar & Karlsson 2005:7). I Sverige ble som sagt regjeringen og flertallet i Riksdagen enige om at man skulle legge ratifiseringen av forslaget til Riksdagen. Fordi ratifikasjonen ble lagt forut for neste ordinære riksdagsvalg, ville ikke velgerne ha fått noen direkte, formell innflytelse i saken. Den offentlige debatten som fant sted etter at det ble klart at regjeringen ikke ønsket folkeavstemning ble derfor preget av nettopp det prosedurale perspektivet. *Å bestemme hvordan en beslutning skal tas er også en beslutning som trenger legitimitet, for at den endelige beslutningen skal være legitim.*

Regjeringens holdning til ratifikasjonsprosedyre i denne saken skiller seg klart ut i forhold til juridiske prosedyrer for ordinære konstitusjonelle spørsmål i Sverige. Den svenske Grunnloven (Regeringsformen) slår fast at grunnlovsendringer kan vedtas på to ulike måter, hvorav den ene foreskriver kvalifisert flertall i to Riksdager på rad, og den andre krever kvalifisert flertall i Riksdagen med påfølgende godkjenning i en folkeavstemning. Begge de to grunnlovsendringsprosedyrene impliserer en direkte

folkelig innflytelse, enten gjennom ordinære valg eller folkeavstemning. Den umiddelbare logiske forklaringen på regjeringens posisjon i forbindelse med forfatningstraktaten, blir da at den konstitusjonelle prosessen i EU trolig anses som signifikant forskjellig og mindre betydningsfull enn en nasjonal grunnlovsendring. Den generelle persepsjonelle koplingen mellom ratifiseringen av forfatningstraktaten og ordinære, nasjonale grunnlovsendringer, bidro derfor til en omfattende debatt om hvilken ratifiseringsprosedyre som var mest legitim i dette tilfellet. Den evinnelige debatten om statenes eller folkenes Europa ser ut til å ha avdekket et konseptuelt misforhold mellom de styrende og de styrte i Sverige.

På bakgrunn av oppgavens hovedantagelse vil jeg påstå at nettopp dette misforholdet kan være et godt utgangspunkt for å forstå svenskenes oppfatning av EU og deres selvbevissthet som EU-borgere. En sammenligning av på den ene siden spekteret av prosedyrealternativer, og på den andre siden de som ble diskutert i Sverige, kan fortelle noe om hvordan svenskene oppfatter sin egen plass i Europa, hva slags politisk enhet EU oppfattes å være, og dermed også hva som gjør det svenske medlemskapet i unionen legitimt. Jeg forventer å finne at prosedyredeebatten avslører en grunnleggende uenighet i forståelsen av hvilken legitimitet unionen bygger på, og divergerende bilder av hva slags politisk enhet EU egentlig er. Det vil derfor være nyttig å systematisere antagelsene mine på en lettfattelig måte. I oppgavens første del presenterer jeg en normativ modell for å kategorisere spekteret av mulige prosedyre-alternativer for ratifikasjonen, og kopler de enkelte prosedyrene til ulike syn på forfatningstraktaten, og til ulike oppfatninger av EUs legitimitet og EU som politisk enhet. Modellen benyttes så som et metodisk verktøy for å strukturere og analysere den svenske debatten. Jeg antar altså at aktørene avslører, eller i det minste indikerer, hvordan de oppfatter EUs legitimitetsgrunnlag når de begrunner sitt prosedyre-standpunkt, og disse begrunnelsene i den svenske debatten blir derfor analyseenheter i den empiriske modelltesten.

En iøyenfallende innvending mot disse antagelsene vil naturligvis være: "Er ikke valget av prosedyre kun en strategisk vurdering politikerne gjør for å oppnå det utfallet de selv ønsker?". Det ble for eksempel spekulert i muligheten for at den

svenske regjeringen rett og slett ikke ønsket å oppleve et nytt nederlag i en folkeavstemning om en EU-relatert sak, etter EMU-avstemningen i 2003. ”När man inte ställer frågan, slipper man höra svaret.” (DN 21.12.04). Selvfølgelig kan det være et element av strategisk handling i en slik bestemmelse, like mye som det kan være strategiske årsaker til at enkelte argumenterte sterkt for folkeavstemning i det samme spørsmålet, med den hensikt å oppnå et ”nei”. Men er ikke et ønske om folkeavstemning likevel samtidig en innrømmelse av at man oppfatter den enkelte borger som berørt av EUs forfatningstraktat, uansett om man vil oppnå et ”nei” eller et ”ja”? Og hvis man oppfatter forfatningstraktaten som direkte relevant for enkeltindividet, har man ikke da samtidig et bilde av EU som noe langt mer enn et mellomstatlig samarbeid, uansett om man er positiv eller negativ til et slikt EU?

Rent praktisk vil det være naturlig å undersøke dette ved å forsøke å finne ut om det synes å eksistere en slags *systematisk ulikhet* i hvordan forkjemperne for de ulike prosedyrealternativene beskriver forfatningstraktaten og EUs status som politisk enhet. Dessuten vil det være avgjørende å analysere *konsistensen* i aktørenes argumentasjon, og å undersøke om det er mulig å identifisere mønstre som korresponderer med forventningene ut fra modellen. I så fall vil det styrke dens relevans. Dersom aktørene derimot demonstrerer mangelfulle evner til å begrunne sine prosedyrevalg, eller dersom det er inkonsistens i argumentasjonen, vil dette svekke modellens appliserbarhet og styrke den strategiske logikkens relevans.

1.5 Oppgavens struktur

Denne masteroppgaven er hovedsaklig basert på en normativ analyse av ratifikasjonsprosedyrene for forfatningstraktaten, og deretter en kvalitativ single-case studie av en empirisk prosess, nemlig folkeavstemningsdebatten i Sverige 2004/2005. I kapittel 2 vil jeg først redegjøre for det deliberative demokratiperspektivet slik Jürgen Habermas formulerer det, og forsøke å drøfte hvilke muligheter og utfordringer den politiske diskursen står overfor i en postnasjonal kontekst som EU. Jeg belyser hvordan ens oppfattelse av *berørthet* er sentral for hvilke prosedyrer som oppfattes som legitime, og hvordan ulike prosedyrer aktiverer ulike offentlige arenaer. Jeg

redegjør deretter for tre ulike strategier for å legitimere EU. I kapittel 3 introduserer jeg en modell over alternative prosedyremuligheter for ratifiseringen av konstitusjons-forslaget, koplet sammen med den teoretiske utledningen i kapittel 2. Jeg diskuterer de ulike prosedyrealternativene opp mot hverandre og hvordan de kan tenkes å være uttrykk for bakenforliggende oppfatninger av EUs legitimitet. Modellen er derfor en normativ utledning av oppgavens hovedantagelse. I kapittel 4 redegjør jeg for studiens design og metodebruk. Jeg forklarer hensikten med å se på en enkelt debatt i Sverige, og klargjør hvordan jeg har gått frem for å utføre undersøkelsen. Jeg forsøker så å etablere en operasjonalisering som tar utgangspunkt i Habermas' idéer om ulike typer politiske diskurser i en deliberativ kontekst. Disse er nært knyttet til de tre legitimeringsstrategiene, og kan være behjelpelige i å identifisere noen forventninger til hva slags argumenter ulike tilnærminger i den svenske debatten vil benytte seg av. Videre trekker jeg frem noen alternative måter å forstå de forventede funnene på. Kapittel 5 handler om selve caset, nemlig den svenske debatten. Det tegnes et kortfattet bilde av den historiske og politiske sammenhengen debatten fant sted i, samt av debattens form, som for eksempel dens strukturer og aktører. Dernext presenteres resultatene av gjennomgangen av de ulike argumentene for prosedyre-alternativene i Sverige. I kapittel 6 blir funnene i det empiriske materialet forsøkt knyttet opp mot teorien, og brukes som en begrenset test på modellens relevans. Jeg undersøker hvordan man kan forstå den svenske debatten, og ser spesielt på om det er mulig å hevde at aktørene ikke bare handlet strategisk. Til slutt samler jeg trådene og kommer med en rimelig konklusjon på bakgrunn av resultatene.

2. Deliberativt demokrati og legitimitet

Den første delen av problemstillingen for denne oppgaven går ut på å undersøke hva prosedyrevalget i forbindelse med ratifiseringsprosessen av forfatningstraktaten egentlig er et uttrykk for. Fordi det eksisterer svært ulike oppfatninger av EUs status og legitimitetsgrunnlag, er det sannsynlig at dette også vil manifestere seg i en debatt om prosedyrene for ratifisering av et dokument som vil legge premissene for unionens virksomhet og utvikling. Problemstillingen gjør altså prosedyrespørsmålet til en inngangsport til debatten om hva slags politisk enhet EU er. Fordi det er uenighet om hva EU *er*, er det også ulike oppfatninger om hvem som berøres av det EU *gjør*, og det gjør det rasjonelt å studere ulike tilnærminger til unionen og dens legitimitet, forstått ut fra det prosedurale aspektet ved ratifikasjonen. Hensikten med dette kapittelet er derfor å bygge et teoretisk fundament for en normativ modell som tar for seg spekteret av prosedyrer og kopler dem til de bakenforliggende oppfatninger av den konstitusjonelle prosessen og EUs legitimitet som de antas å være uttrykk for. For å gjøre dette er det svært relevant å først se nærmere på Jürgen Habermas og hans deliberative demokratiteori, ettersom denne nettopp vektlegger åpne og inkluderende *prosedyrer* som en forutsetning for demokratisk legitimitet. Habermas er også opptatt av hvordan demokrati kan fungere i en *postnasjonal* setting, og hvilke muligheter og begrensninger EU har i forbindelse med dette.

2.1 Deliberativ demokratisk teori

2.1.1 Habermas' deliberative demokrati

Historisk sett har demokratiteorien vært dominert av to forskjellige tradisjoner. Veldig overfladisk kan man si at *liberal* demokratiteori legger vekt på konkurransen mellom ulike partier i et representativt system, mens *republikansk* teori er mer opptatt av direkte deltagelse av borgerne i diskusjonsprosessene forut for beslutningene, og viktigheten av konsensus (Østerud 1996). Som en middelvei mellom disse to utvikler Jürgen Habermas et demokratisyn som tar opp i seg elementer av begge, og legger enkelte andre elementer til (Habermas 2001a:110; se også Leet 1998, Eriksen og

Weigård 1998,1999). Det diskursteoretiske perspektivet handler om den konstruktive debatten, der meningsutveksling og argumentasjon utgjør kjernen i den politiske prosessen. Ifølge Habermas innebærer dette endrede kriterier for demokratisk legitimitet: "a functioning public sphere, the quality of discussion, accessibility, and the discursive structure of opinion- and will-formation" (2001a:111). For at beslutninger som tas skal være legitime, må alle *berørte* parter få lik mulighet til å fremme sine synspunkter og argumenter, og avstå fra å misbruke sin makt eller status til å manipulere prosessen⁴. Habermas mener videre at preferanser kan endres i en deliberativ kontekst, slik at de mest legitime argumentene til slutt vinner oppslutning, og den deliberative prosessen blir derfor en slags kollektiv viljesdannelse (Eriksen og Weigård 1999). Beslutninger kan så tas ved konsensus eller ved votering. Så lenge det er enighet om hvilken prosedyre som skal brukes, vil en *postdeliberativ* beslutning være legitim. Forkjempere for deliberativt demokrati gjør dette til et spørsmål om å institusjonalisere demokratiske normer og rettigheter, slik at *prosedyrene* sikrer varig og reell deltagelse og rettferdig representasjon (Leet 1998).

2.1.2 Offentlig debatt og legitime beslutninger

En av hensiktene med denne aktive medvirkningen er at aktører på den politiske arenaen tvinges ut i en kommunikativ prosess, der alle må argumentere for sine standpunkter i en felles "talesituasjon" (Østerud 1996:172). Det dreier seg om en utvikling fra "the speech of power" til "the power of speech" (Eriksen & Fossum 2002:403). Man kan altså forvente at aktørene vil tone ned referanser til egen nytte, og at henvisninger til felles verdier og samfunnets gode heller vil dominere argumentasjonen (Elster 1991, Fearon 1998, Cohen 1999). Det ønskelige resultatet er så at man ankommer "rational acceptable results" som alle kan slutte seg bak (Habermas 2001a:110). For at den kommunikative prosessen skal realisere sitt potensial til å skape denne typen legitime beslutninger, må den være rammet inn av rettferdige prosedyrer. Dessuten er det av vesentlig betydning at et mangfold av

⁴ Dette punktet om en *herredømmefri* debatt har blitt kritisert for å være utopisk, ettersom det hevdes at det er umulig å skille mellom den som ytrer noe og selve ytringen.

berørte aktører engasjerer seg i prosessen, slik at den politiske diskursen ikke blir et retorisk skuespill mellom profesjonelle beslutningstakere, men en reell *offentlig debatt*.

Så langt har denne redegjørelsen basert seg på en tradisjonell, nasjonalstatlig oppfatning av demokrati, der borgernes rettigheter og plikter i forhold til staten sikres ved formaliseringen av en *konstitusjon* som etablerer et *statsborgerskap*. En sentral komponent av denne kontrakten mellom stat og borger er borgerens *demokratiske rettigheter* som deltager i den politiske prosess og som lovens ultimate medforfatter. For at rettighetene skal være reelle befestes de gjerne gjennom *rettferdige prosedyrer* nedfelt i konstitusjonen. I et representativt demokrati får de demokratiske rettighetene som oftest sitt utløp gjennom prosedyrer med allmenne valg til en nasjonal-forsamling, i noen tilfeller supplert med folkeavstemninger; særlig i saker som berører de konstitusjonelle forordningene. Prosedyrene sikrer en løpende debatt ad formelle veier som valg og folkeavstemninger, og ad en rekke uformelle veier som for eksempel høringsrunder, medier, organisasjonsliv og sosiale fora, der berørte aktører kan delta. Åpen og konstruktiv debatt basert på lik tilgang til informasjon er en forutsetning for å avdekke kritikkverdige beslutninger, og en velfungerende *offentlighet* basert på kommunikativ rasjonalitet er dermed grunnleggende for den demokratiske nasjonalstatens *legitimitet*. ”The democratic constitutional state, by it’s own definition, is a political order created by the people themselves and legitimated by their opinion- and will-formation, which allows the addressees of law to regard themselves at the same time as the authors of the law” (Habermas 2001a:65). Hvordan fungerer så disse mekanismene dersom vi overfører dem på det over-nasjonale nivået? La oss se hvordan EU kan forstås i lys av denne demokrati-modellen, som en ”extension of this modell to the European level” (Eriksen 2005:27).

2.1.3 Postnasjonalt demokrati?

Ordene i kursiv i avsnittet over utgjør en slags kronologisk rekkefølge: konstitusjon – statsborgerskap – rettigheter – prosedyrer – offentlighet – legitimitet. Dersom noen av delene mangler, utfordres systemets demokratiske legitimitet. La oss se hvordan

dette resonnementet kan løftes opp på det europeiske nivået. EU har som sagt begitt seg inn i en *konstitusjonell prosess*, og som et ledd i denne har unionen opprettet et *EU-borgerskap*. Denne prosessen har på ingen måte kommet så langt at den erstatter nasjonalstaten, men den kan oppfattes som en aspirasjon i den retningen. Unionens borgere er gitt *rettigheter* til blant annet å velge representanter til et europeisk parlament. Her skiller EU seg likevel vesentlig fra den tradisjonelle modellen, fordi EU-parlamentet ikke er suverent, og fordi den utøvende makten ikke utgår direkte fra dets sammensetning (Nugent 2001:191). *Prosedylene* for praktiseringen av de demokratiske rettighetene som EU-borgerskapet gir, aktiverer dernest muligheten for en helt ny offentlighet, nemlig en *europeisk offentlighet* med debatt mellom aktører som berøres i kraft av å være EU-borgere. Hele denne prosessen får følgende implikasjoner for EUs *legitimitet*.

2.1.4 Arenaer for offentlig debatt i EU

Først når beslutninger må legitimeres gjennom den offentlige debatten, kan man snakke om et substansielt deliberativt demokrati (Habermas 2001b:17). La oss derfor først se nærmere på de ulike offentlige arenaer som aktiveres av ulike prosedyrer på nasjonalt og europeisk nivå, før vi tar for oss legitimitetsbegrepet. Habermas berører, i tillegg til diskusjonen om nasjonalt og postnasjonalt demokrati, et annet kriterium for legitimitet, nemlig det viktige forholdet mellom deliberasjonen i de formelle, politiske beslutningsstrukturene og blant befolkningen som sådan. "Democratic legitimation requires mutual contact between, on the one hand, institutionalized deliberation and decision-making within parliaments, courts and administrative bodies, on the other, an inclusive process of informal mass communication." (2001b:17). Litteraturen opererer derfor med en distinksjon mellom sterke og svake offentligheter. Den *sterke* offentligheten er hovedsakelig karakterisert ved at den har formell beslutningsmyndighet (som for eksempel et parlament), mens den *svake* offentlighet i prinsippet er summen av den allmenne samfunnsdebatt (Eriksen & Fossum 2002:401). Kombinasjonene av det nasjonale og det europeiske nivået, og av de sterke og de svake offentlighetene, gir oss følgende arenaer for offentlig debatt i EU:

Arenaer som aktiveres av ulike prosedyrer	Svak offentlighet	Sterk offentlighet
Nasjonalt nivå	A. Nasjonale offentlige arenaer	B. Nasjonale politiske institusjoner
Europeisk nivå	C. Europeisk offentlig arena	D. Europeiske politiske institusjoner

Figur 2.1 Arenaer for politisk debatt i EU

For det første er det, som allerede nevnt, et relativt tett samspill mellom de nasjonale offentlige arenaene og de nasjonale politiske institusjonene (A-B). Her spiller naturligvis nasjonale samfunnsdebatter og valg viktige roller. Historisk sett har det også vært et utbredt samspill mellom de nasjonale og de europeiske beslutningsstrukturene (B-D). Særlig gjennom prosedyrene i Rådet og ikke minst de intergovernmentale konferansene har disse båndene gjort seg gjeldene. Det direkte samspillet mellom de nasjonale offentlighetene og det europeiske beslutningssystemet (A-D) ble formelt introdusert første gang i 1979, da de første direktevalgene til EU-parlamentet (EP) ble avholdt. Siden den gang har denne relasjonen blitt gjenstand for stadig økende oppmerksomhet fra både borgere, politikere og analytikere. Når det gjelder forholdet mellom den allmenne europeiske offentligheten og de europeiske institusjonene (C-D), blir bildet straks noe mer broket. På den ene siden er den europeiske offentlige sfæren lik summen av alle de nasjonale samfunnsdebattene. På den andre siden kan den kun realisere sitt potensial dersom den utvikler felles begreper og kanaler for den kommunikative prosessen som er så sentral for den allmenne offentlighet. Mangelen på dette hindrer det postnasjonale demokratiets legitimitet, fordi den deliberative prosessen begrenses av de nasjonale offentlige sfærene, og noen all-europeisk, kollektiv meningsdannelse derfor ikke finner sted (Habermas 2001b:18). En forutsetning for å utbedre den europeiske unionens legitimitetsunderskudd, er derfor å finne virkemidler som kan løse disse utfordringene.

Prosedyrene for felles beslutninger kan altså være et uttrykk for hvem som berøres av beslutningene og på hvilken måte de berøres. Ulike offentlige arenaer aktiveres ut fra hvilke aktører prosedyrene involverer, og i følge Habermas må prosedyrene sikre en velfungerende og konstruktiv offentlig debatt for at beslutningene skal være legitime. Det er derfor relevant å granske legitimitetsbegrepet i et normativt perspektiv, og å identifisere ulike former for legitimitet som den europeiske unionen kan bygge sin eksistensberettigelse på.

2.2 Tre legitimitetsstrategier for EU

Habermas mener at de som er lovens adressater i prinsipp og praksis også må være lovens forfattere (Fossum 2001:191). De som berøres av lover og beslutninger må altså ha rett og mulighet til å påvirke dem, for at de skal kunne gi sin tilslutning til dem og etterleve dem. *Legitimitet* skal i denne oppgaven derfor forstås som ”samtykkende anerkjennelse fra befolkningen innenfor et geografisk avgrenset territorium overfor de politiske institusjonene som er satt til å treffe kollektivt bindende vedtak på vegne av befolkningen innenfor territoriet” (Blæss 2004:22). Dessuten er det fruktbart å skille mellom ”output”- og ”input”- legitimitet. Den første formen for legitimitet baserer seg på de resultater beslutningene produserer for borgerne (ex post), mens den andre formen er det vi i denne oppgaven vil kalle *demokratisk* legitimitet – folkelig medvirkning forut for og i beslutningsprosessene (ex ante) (Eriksen & Fossum 2004a).

Definisjonen over forhindrer ikke det faktum at legitimitetskonseptet er svært abstrakt og vanskelig å måle, fordi det kan *oppfattes* forskjellig. På mikronivå er det betinget av enkeltindividets kognitive virkelighet, og oppfattelsen av legitimitet er følgelig subjektiv. Nettopp derfor er det rasjonelt å definere noen teoretisk avgrensede hovedtilnærminger til begrepet, slik Eriksen og Fossum (2004a) gjør. EU har i løpet av sin over 50 år lange historie utviklet seg fra å være en begrenset kull- og ståunion, via et økonomisk frihandelsområde til noe som ligner mer på en politisk union, med egne, demokratiske beslutningsorganer. Den pågående debatten om EUs legitimitet utspiller seg i dette skjæringspunktet mellom unionens rolle som effektivt, økonomisk

samarbeid, dens rolle som europeisk verdifelleskap og dens rolle som politisk union. I den videre diskusjonen av EUs legitimitet vil jeg konsentrere meg om tre hovedtilnærminger; den funksjonelle (EU som problemløsende enhet), den verdibaserte (EU som verdifelleskap) og den rettighetsbaserte (EU som postnasjonal, demokratisk union).

2.3 Funksjonell legitimering av EU

2.3.1 EU som problemløsende enhet

“The European Community is the practical means by which Europe can ensure the future prosperity and security of its people in a world in which there are many other powerful nations and groups of nations.”

Den første tilnærmingen til EUs legitimitetsgrunnlag er funksjonell, i den forstand at det europeiske samarbeidet begrunnes med dets evne til å tjene medlemsstatenes interesser, symbolisert i sitatet av Margaret Thatcher (1988) over. EU anses som et instrument for de ulike nasjonale regjeringene, som av hensyn til effektivitet og konkurranseevne velger å samordne sin politikk (se bl.a. Moravcsik 1998). Et slikt nytteperspektiv viderefører den intergovernmentale tankegangen om at den europeiske unionen ikke egentlig er noe *i seg selv*, men kun representerer summen av de nasjonale interessene. Denne formen for legitimering av et europeisk felleskap har et klart økonomisk fundament. EU regnes som Europas redning, fordi de enkelte statene isolert sett ikke ville klart å hevde seg i den internasjonaliserte økonomien. Den bakenforliggende logikken i dette perspektivet er *instrumentell* (Eriksen & Fossum 2004a). I et slikt lys er den direkte koplingen mellom det europeiske styringsnivået og det enkelte individ materiell av natur, ettersom legitimitet oppnås på bakgrunn av resultater, eller ”output”.

2.3.2 Funksjonell legitimitet og EUs konstitusjonelle prosess

Ifølge denne tilnærmingen er den indirekte, demokratiske innflytelsen som går fra velger – via nasjonalt parlament og regjering – til Brüssel, tilstrekkelig. I visse henseender kan dette sammenliknes med den legitimitet andre multinasjonale organisasjoner, som for eksempel FN, er tuftet på (Beetham & Lord 1998:13).

Indirekte demokratisk legitimitet kan altså være tilstrekkelig så lenge den enkelte borger ikke har grunn til å føle seg direkte *berørt* av beslutningene som tas. Så lenge EU oppfattes som et funksjonelt samarbeid, som i tillegg genererer en rekke ønskelige effekter som borgerne får nytte godt av, er det ikke logisk å underlegge dette samarbeidet streng demokratisk kontroll. Det er heller ikke nødvendig å opprette noen *kontrakt* mellom unionen og dens borgere, og følgelig oppfattes den såkalte ”konstitusjonelle” prosessen som en revisjon av tidligere traktater statene imellom. Det resulterer i rasjonelle prosedyrevalg som ikke inkluderer befolkningen direkte på noen måte, og som baserer seg på det representative, nasjonale demokratiet (Wyller 1992:20). Parlamentarisk behandling er et eksempel på en slik prosedyre.

Det kan hevdes at denne formen for legitimering av europeisk integrasjon best avspeiler virkeligheten i de første tiårene av EU, ettersom det da stort sett dreide seg om avgrensede økonomiske avtaler medlemsstatene imellom. Behovet for andre og mer direkte former for legitimering har økt, i takt med både antall politikkområder som behandles på det europeiske nivået, og i takt med økningen i antall medlemsland (Habermas 2001b:14).

2.4 Verdibasert legitimering av EU

2.4.1 EU som verdifelleskap

”The inevitable conflict of interest between us must be transcended by a family feeling, a sense of shared values.”

Jacques Delors (1989) avdekker med disse ordene en annen måte å legitimere EU på, som bygger på ideen om et felles europeisk *verdifelleskap*. Dette fellesskapet oppfattes dels om et produkt av den kulturelle og religiøse arven som knytter det europeiske kontinentet sammen, og dels som en realisering av en felles identitet. En verdibasert tilnærming til legitimitet vil definere unionen som geografisk avgrenset og forutsetter en sterk, eksisterende tilhørighet til det overnasjonale nivået. EU blir derfor den politiske løsningen for å beskytte og konsolidere verdifelleskapet (Eriksen & Fossum 2004a). Tanken om at alle europeerne hører sammen fordi de er en del av et verdifelleskap bygger på en *kontekstuell rasjonalitet* (Eriksen 1999). Det

inne-bærer en samling om etisk-kulturelle verdier og normer som oppfattes som *europaiske*, ikke nødvendigvis universelle. En mulig konsekvens av denne logikken er at den kan føre til en eksklusjon av det man eventuelt måtte definere som *ikke-europeisk*.

2.4.2 Verdibasert legitimitet og EUs konstitusjonelle prosess

I lys av denne tilnærmingen er det legitimt og naturlig at makt overføres til felles, overnasjonale beslutningsstrukturer, ettersom disse er forvaltere av samlende verdier og sammenfallende oppfatninger av ”det gode liv” (Blæss 2004:28). Dette skaper en slags *vi-følelse* og former også den kollektive *identiteten* (Eriksen & Fossum 2004a:442). Den konstitusjonelle prosessen i EU vil derfor, ifølge en verdibasert logikk, være et uttrykk for et ønske om å ta på alvor tanken om at en konstitusjon må være fundert i et *folk*. ”We the people” – den klassiske åpningsfrasen i den amerikanske forfatningen – forutsetter en slik felles identitet blant en gruppe individer som konstituerer seg selv gjennom en grunnlov. For den europeiske unionens vedkommende vil dette gi seg uttrykk i prosedyrer som involverer befolkningen i unionen direkte og som helhet. Et eksempel på en slik prosedyre vil være en all-europeisk folkeavstemning.

2.5 Rettighetsbasert legitimering av EU

2.5.1 EU som postnasjonal, demokratisk union

“We need to take the fundamental decisions together, not only among governments. (...) European co-operation must have a strong social content that is supportive of basic rights, equal opportunities and non-discrimination.”

Den tredje formen for legitimering av EU legger en mer universell rettighetstenkning til grunn, noe vi ser tendenser til i sitatet over av den finske statsministeren Paavo Lipponen (2000). Dette perspektivet løfter EU fra å være et nytteinstrument i hendene til suverene stater og deres regjeringer, til å være svaret på globaliseringens utfordringer, i en tid der nasjonalstaten stadig taper terreng (Habermas 2001b:14). EU anses derfor som en *postnasjonal union* med direkte legitimitet fra sine borgere

gjennom institusjonaliserte politiske prosedyrer (Habermas 2001a:88). Denne prosedurale tilnærmingen til legitimitet er inspirert av det deliberative demokrati-perspektivet (Habermas 1996).

Lijphart (1984:22) definerer pluralistiske samfunn som tydelig inndelte etter religion, ideologi, språk, kultur, etnisitet eller rase, i praktisk talt atskilte sub-samfunn, som har sine egne politiske partier, interessegrupper og masse-media. Den europeiske unionen fremstår som en relativt pluralistisk enhet. På grunn av dette mangfoldet må politiske beslutninger rettferdiggjøres på en annen måte, og den rettighetsbaserte legitimiteten baserer seg derfor på en "logic of justification" (Eriksen 1999). Denne logikken bygger på anerkjennelsen av at det moderne samfunn er sammensatt og pluralistisk, og at forskjellige oppfatninger av hva som er "det gode liv" eksisterer side ved side. Felles bindende beslutninger må derfor rettferdiggjøres gjennom en offentlig debatt, og den borgerrettslige tankegangens vektlegging av demokratiske institusjoner og rettferdige prosedyrer er derfor forutsetningen for at beslutninger fattet på det europeiske politiske nivået, kan oppfattes som legitime. Det post-nasjonale demokratiet må være basert på prinsippet om at alle berørte parter må få lik mulighet til å påvirke de politiske prosessene og delta i den offentlige debatt. Slike rettigheter er avhengige av å funderes i et europeisk statsborgerskap, som slik sikrer individets autonomi og systemets legitimitet (se for øvrig 2.1.3).

2.5.2 Rettighetsbasert legitimitet og EUs konstitusjonelle prosess

Mange har tatt til orde for at den europeiske unionen bør utvikle redskaper som vil sette den i stand til å skape en europeisk offentlighet, som kanskje på sikt kan bidra til å kanalisere borgernes lojalitet til det europeiske nivået og skape en *tynn* form for postnasjonal identitet (Blæss 2004). Habermas (2001a:102) mener at et viktig skritt i den retningen vil være å etablere en konstitusjon som formaliserer EU-borgerskapet og borgernes rettigheter, "but a constitution can only function if the democratic process that it itself initiates actually comes into being". Han foreslår derfor at man lager det han kaller en "katalytisk konstitusjon", og antyder også at prosedyrene for dens ratifikasjon bør innrettes slik at de understøtter ideen om en postnasjonal union

(2001b:16). Han foreslår tilsynelatende samme prosedyre som ble nevnt under avsnittet om verdibasert legitimering, nemlig en europeisk folkeavstemning, med den hensikt å skape ”transnational communication, with a potential for a self-fulfilling prophecy” (ibid:17). Fordi disse forslagene kan forveksles med hverandre er det relevant å kommentere forskjellen mellom de to formene for legitimering.

Forskjellen mellom legitimering gjennom rettigheter og verdier

I den verdibaserte tilnærmingen er den europeiske unionen legitim fordi den oppfattes som realiseringen av et *allerede eksisterende* verdigrunnlag, med de samme egenskaper og prosedyrer som en ordinær *nasjonalstat*. Unionen legitimeres derfor kun *direkte* av befolkningen som helhet, og deres europeiske identitet forutsettes å være det dominerende lojalitetsfokus. I den rettighetsbaserte er derimot EU definert som en *postnasjonal union*, og oppfattes som legitim fordi den er tuftet på demokratiske prinsipper, gjennom at den legger vekt på borgernes rettigheter til å delta i den offentlige debatten i et pluralistisk samfunn. Den rettighetsbaserte tilnærmingen er altså svært opptatt av forutsetningene for at borgerne i et flernasjonalt samfunn skal oppfatte unionen som legitim. Jeg vil påstå at rettferdige prosedyrer, en velfungerende offentlighet og en gryende lojalitet til den postnasjonale unionen alle må være til stede for at kriteriene i den rettighetsbaserte tilnærmingen skal tilfredsstilles. Så lenge det finnes mangler og hull i oppfyllelsen av disse kriteriene, vil jeg derfor si at den rettighetsbaserte tilnærmingen åpner for *delt* legitimering, både *indirekte*, via nasjonalstaten, og *direkte*. Dette knytter den rettighetsbaserte legitimitets-tilnærmingen til oppfatningen av EU som en *føderalstat*. I denne oppgaven vil et slikt bilde av EU defineres som en overnasjonal union med klar ansvarsfordeling mellom det nasjonale og det europeiske styringsnivået og borgere med multiple identiteter. Dette vil komme tydeligere frem i modellen i neste kapittel.

Oppsummering

Demokrati, slik Habermas forstår det, handler om reell deltagelse og meningsutveksling. I et pluralistisk samfunn eksisterer ulike oppfatninger av ”det gode liv” side om side, og i et *postnasjonalt* demokrati er derfor rettferdige og inkluderende

prosedyrer som skaper offentlig debatt svært viktige. En debatt om valget av prosedyre i en bestemt beslutningsprosess reflekterer divergerende synspunkter på hvem som berøres av beslutningen, og på hvilken måte de eventuelt berøres. For å forstå grunnlaget for argumentasjonen bak de ulike prosedyrealternativene i debatten om forfatningstraktatens ratifikasjon, som er et av oppgavens hovedformål, må vi derfor granske legitimitetsbegrepet og ulike oppfatninger av legitimitet på det overnasjonale nivået. Jeg har i dette kapitlet pekt på tre tilnærminger til EUs legitimitet.

Den *funksjonelle* legitimitetsstrategien tegner et bilde av EU som en problemløsende enhet og et redskap for medlemsstatenes interesser. Den enkelte borger berøres derfor ikke direkte av beslutningsprosessene i den internasjonale samarbeidsorganisasjonen EU oppfattes som. Det leder til en overbevisning om at forfatningstraktaten ikke er konstitusjonell, og at den derfor bør ratifiseres som en mellomstatlig traktat. *Verdibasert* legitimering forutsetter et eksisterende fellesskap basert på verdier som knytter befolkningene i Europa sammen. Dette gir EUs beslutningsstruktur et nasjonalstatlig preg, som realiseringen av og sikkerheten for fellesskapet. Det vil si at europeerne oppfattes som ett folk, med en felles identitet og tilhørighet til unionen. Den konstitusjonelle prosessen berører derfor borgerne direkte og bør ratifiseres av det europeiske folket i fellesskap. *Rettighetsbasert* legitimering handler mer om EU som en multikulturell union med demokratiske prosedyrer som sikrer deltagelse og innflytelse for alle borgerne. Denne tilnærmingen til legitimitet forutsetter ikke noe eksisterende fellesskap. Den konstitusjonelle prosessen oppfattes heller som en katalysator for å skape en tilknytning til den postnasjonale unionen, og forfatningstraktaten bør i så måte ratifiseres gjennom en bevisstgjørende folkelig prosess med offentlig debatt. For å kunne nærme seg det prosedurale aspektet ved ratifikasjonsprosessen for forfatningstraktaten normativt, er det behov for en metodisk analyse av de ulike handlingsalternativene man hadde tilgjengelig da forfatnings-traktaten skulle godkjennes. I det neste kapitlet vil jeg ta for meg hele spekteret av prosedyrealternativer og kople dem til de bakenforliggende oppfatningene av EU de antas å være uttrykk for.

3. En modell for ratifikasjonsprosedyrer

3.1 Modellens oppbygning

Det eksisterer altså ulike oppfatninger av hva EU er og hvem som berøres av det EU gjør, og problemstillingens første del ber om et svar på hva prosedyrene for ratifikasjonen av forfatningstraktaten er et uttrykk for. Den normative modellen i dette kapittelet kopler disse dimensjonene sammen, og systematiserer dermed oppgavens antagelse om at valget av prosedyre reflekterer en eller flere bakenforliggende oppfatninger av unionen og dens legitimitet. Det er nemlig av vesentlig betydning for et såpass viktig prosjekt som en felles europeisk forfatningstraktat at den blir utarbeidet, vedtatt, godkjent og implementert på en mest mulig *legitim* måte. Spørsmålet er derfor hva en ”legitim prosedyre” er, og vi vil oppdage at det har mange og divergerende svar. Det er derfor viktig å redegjøre for hele spekteret av prosedyrealternativer. Det har jeg valgt å gjøre ved å sette opp en modell der jeg kategoriserer prosedyrene og kopler dem til følgende fire dimensjoner: oppfatning av dokumentet, oppfatning av EUs legitimitet, oppfatning av EUs status og hvilke arenaer som aktiveres av prosedyrene.

3.1.1 Oppfatning av dokumentet

Det ligger i selve navnet ”Constitutional Treaty” at det er to kolliderende hovedtilnærminger til dette dokumentet. Mange vil hevde at målet er å gi EU en grunnlov, som skal gjelde som *lex superior* og definere beslutningsstrukturene i EU en gang for alle. Andre vil tvert imot hevde at EUs forfatningstraktat kun må forstås som en samling av tidligere inngåtte avtaler mellom regjeringer, i forenklet og oppdatert form, altså en ordinær, interstatlig traktat. Mellom disse ytterpunktene finner man en rekke mer nyanserte oppfatninger, som i modellen er samlet opp i begrepet ”forfatningstraktat”. I modellen er oppgavens antagelse reflektert ved at oppfatninger av dokumentet som en *forfatning* er knyttet til omfattende prosedyrer og *vice versa*.

3.1.2 Oppfatning av EUs legitimitet

Denne kategorien er delt inn i de tre tidligere beskrevne tilnærmingene til EUs legitimitet: den funksjonelle, den verdibaserte og den rettighetsbaserte. Funksjonell legitimering er "output"-basert og bygger på en mellomstatlig oppfatning av EU, verdibasert legitimering forutsetter et europeisk fellesskap som kan realiseres i en nasjonalstats-aktig union og rettighetsbasert legitimering anerkjenner unionens pluralistiske oppbygning og ser derfor rettferdige prosedyrer og offentlig debatt som forutsetninger for et postnasjonalt demokrati. I modellen er prosedyrene koplet til den eller de legitimeringsstrategiene de antas å være uttrykk for.

3.1.3 Oppfatning av EUs status

Denne kategorien tar for seg en mer dypere liggende dimensjon ved forholdet mellom borgere og EU, nemlig oppfatningen av hva slags politisk skapning EU er. Analysen vil derfor bevege seg langs et kontinuum mellom to ytterpunkter. Den første polen betegner EU som en nasjonalstats-aktig enhet, hvor innbyggernes identitet først og fremst er knyttet til det europeiske nivået. Motpolen til en slik oppfatning av EU er ideen om et begrenset samarbeid mellom regjeringer, tilnærmet lik en internasjonal organisasjon. Mellom disse ligger oppfatningen av EU som en føderalstat, her forstått som en politisk enhet med vertikal maktfordeling mellom de folkevalgte nivåene.

3.1.4 Aktiverte arenaer

Den siste kategorien i modellen er inkludert for å vise hvilke offentlige og institusjonelle arenaer som antas å bli aktivert gjennom det enkelte prosedyre-alternativet. For eksempel vil det forventes at en løsning som involverer borgerne direkte, vil aktivere de svake offentlighetene på en eller annen måte. Hvilke arenaer som aktiveres av prosedyren kan reflektere hvem som defineres som berørt av selve saken. Det er altså en nær sammenheng mellom valg av prosedyre og debattens arena.

Med disse bakgrunnsvariablene har jeg satt opp følgende modell over ratifiseringsprosedyrer:

3.2 Modell: Prosedyrealternativene for ratifikasjonen

NR	PROSEDYRE:	OPPFATNING AV DOKUMENTET:	OPPFATNING AV EUs LEGITIMITET:	OPPFATNING AV EUs STATUS:	AKTIVERTE ARENAER:
1	Regjeringsvotum i alle land (uten valg i forkant, liten off. debatt)	Internasjonal traktat	Funksjonsbasert (sterk)	Intergov. org. (sterk)	Nasjonale pol. institusjoner
2	Parlamentarisk votering i alle land (uten valg i forkant, liten off. debatt)	Internasjonal traktat	Funksjonsbasert	Intergov. org.	Nasjonale pol. institusjoner
3	Parlamentarisk votering i alle land (uten valg i forkant, stor off. debatt)	Internasjonal traktat	Funksjonsbasert	Intergov. org.	Nasjonale pol. institusjoner + nasjonale offentligheter
4	Parlamentarisk votering i alle land (parl. valg i forkant)	Forfatnings-traktat	Funksjonsbasert / rettighetsbasert (svak)	Intergov. org. / føderalstat	Nasjonale pol. institusjoner + nasjonale offentligheter
5	Parlamentarisk votering i alle land + i EP (parl. valg i forkant)	Forfatnings-traktat	Funksjonsbasert / rettighetsbasert (svak)	Føderalstat / intergov. org.	Europeiske og nasjonale pol. institusjoner + nasjonale offentligheter
6	Folkeavstemning og parlamentarisk votering i alle land + i EP (Konsultative, asynkrone, krav om flertall i alle land)	Forfatnings-traktat	Rettighetsbasert / funksjonsbasert	Føderalstat	Europeiske og nasjonale pol. institusjoner + nasjonale offentligheter
7	Folkeavstemning i alle land (Bindende, synkrone - dobbelt flertall)	Forfatning	Rettighetsbasert	Føderalstat	Europeisk + nasjonale offentligheter

8	All-europeisk folkeavstemning (hele EU én valgkrets)	Forfatning	Verdibasert	Nasjonalstat	Europeisk offentlighet
---	---	------------	-------------	--------------	---------------------------

3.2.1 Regjeringsvotum

Alternativ 1

Det første alternativet i modellen er signifikant forskjellig fra de andre, ettersom det ikke inkluderer noen som helst form for demokratisk deltagelse i prosessen. Et regjeringsvedtak ville først og fremst vært en meget *effektiv* prosedyre. Regjeringene har på en måte allerede satt sitt stempel på dokumentet, fordi de representerte sine respektive land i den utarbeidende prosessen innad i EU. En regjering kan dessuten være meget lydhør overfor opinionen, fordi den søker å oppnå popularitet, og vil bli stilt til *ansvar* ved neste valg dersom den tar en viktig beslutning mot folkets vilje.

En prosedyre der regjeringen alene står ansvarlig for saksgang og vedtak er derfor ikke uten videre ikke-representativ. Det som derimot i et demokratisk perspektiv er svært problematisk, er først og fremst at man åpner for en prosedyre som ikke *garanterer* et legitimt utfall. Tvert i mot er muligheten for at denne prosedyren oppfattes som urettferdig stor, og folket vil kunne føle en slags avmakt ved at det ikke blir inkludert i beslutningsprosessen. Dermed mangler det viktige deliberative aspektet, fordi beslutningen tas uten offentlig debatt, hvilket er uttrykk for et bilde av forfatningstraktaten som *ikke-konstitusjonell*, og EUs legitimitet som sterkt *funksjonsbasert*. Fordi felles bindende beslutninger må kunne aksepteres som gyldige av de borgerne som oppfatter seg som berørt av dem, vil det være vanskelig å demokratisk rettferdiggjøre en prosedyre som ikke åpner for dette på noen som helst måte. Alternativ 1 kan sies å bygge inn en tradisjonell oppfatning om at EU er et utenrikspolitisk spørsmål, som dermed faller inn under regjeringens ansvarsområde og delegerte myndighet (prerogativ). I modellen knyttes dette prosedyrealternativet derfor til en *intergovernmental* oppfatning av EU, og jeg vil legge til at den reflekterer en meget sterk og bokstavelig tolkning av denne i så måte.

3.2.2 Parlamentarisk avstemning

Det store vannskillet i debatten om prosedyrevalg i viktige politiske beslutningsprosesser har tradisjonelt gått mellom forkjempere for henholdsvis *representativt* og *direkte* demokrati. Jeg har av plassmessige hensyn ikke anledning til å gå inn på den teoretiske debatten mellom disse (se f.eks. Wyller 1992), men nevner kort at et av argumentene for det representative systemet er at folkets valgte representanter, med sin kompetanse og innsikt, *raffinerer folkeviljen* og evner å artikulere den på en bedre måte enn folket selv. Parlamentarisme er derfor den mest effektive formen for folkestyre, og innebærer tilstrekkelig legitimitet for de beslutningene som tas. Uansett er det flere faktorer som spiller inn og nyanserer bildet av hva en parlamentarisk avstemning er, og jeg vil derfor utdype de fire hovedalternativene som er presentert i modellen (nr. 2-5).

Alternativ 2

Modellens første versjon av den parlamentariske metoden kan sies å være meget effektiv. Den går ut på at nasjonalforsamlingen ratifiserer forfatningstraktaten uten å vente til etter neste valg, og uten særlig offentlig debatt i forkant. Logikken bak denne prosedyren gjør det ikke til noe stort poeng å forankre beslutningen i befolkningen, og kan knyttes til en oppfatning av dokumentet som en ren *internasjonal traktat*, som ikke berører folket direkte. Prosedyren skaper kun debatt om saken i de nasjonale parlamentene, og aktiverer ikke verken nasjonale eller europeiske *svake* offentligheter. Saken behandles trolig svært raskt og effektivt, og korte tidsrammer reduserer muligheten for offentlig diskusjon eller kritikk. Dette er derfor et tydelig uttrykk for en *funksjonell* strategi for å legitimere EU. Ved å mene at det ikke er behov for å vente med den parlamentariske avstemningen til etter et valg, impliserer man også en ren intergovernmental oppfatning av hvordan EU fungerer. Med det menes at man gjennom prosedyrevalget signaliserer at EU er et samarbeid mellom stater – et samarbeid som forventes å produsere gode resultater for de involverte statene, og derfor også for de involverte befolkningene. Når det er sagt, kan en beslutning som tas etter denne prosedyren meget vel være representativ. Den kan også ivareta viktige demokratiske hensyn til undertrykte mindretall, spesielt med

tanke på at hver enkelt medlemsstat fortsatt må ratifisere dokumentet for at det skal kunne tre i kraft, en ordning som gir selv små land mulighet til å velte prosessen.

Alternativ 3

Forkjempere for det representative demokratiprinsippet vil ikke se noen nevneverdige dilemmaer ved å ratifisere forfatningstraktaten i parlamentet før neste valg, ettersom folket allerede har delegert myndighet til sine representanter til å ta avgjørelser på sine vegne. Det må derfor være opp til de profesjonelle politikerne å avgjøre forslagets skjebne. Mot dette kan det sies at den folkevalgte forsamlingen mangler et eksplisitt mandat til å gjøre dette, dersom saken ikke har vært oppe ved forutgående valg (Gilljam m.fl. 1998:289). Satt på spissen vil dette kunne lede til situasjoner hvor flertallet i folket og dets representanter i parlamentet er uenige i grunnleggende spørsmål (slik det gikk i Sverige), noe som må betegnes som et demokratisk dilemma, eller i det minste en utfordring for beslutningens legitimitet. En måte å utbedre dette mulige legitimitetsunderskuddet på, er å legge til rette for en bred og åpen offentlig debatt forut for den parlamentariske avstemningen, slik at saken blir en del av folks politiske bevissthet. Det er dette som utgjør forskjellen mellom modellens alternativ 2 og 3.

Det er verdt å minne om den åpne debattens betydning i denne sammenhengen. Vi husker at det deliberative demokratiperspektivet, sett med blant andre Habermas' øyne, peker på hvordan bred deltagelse og en opplyst debatt er en viktig forutsetning for beslutningenes legitimitet. I dette tilfellet aktiveres den nasjonale offentligheten gjennom en bred debatt, hvilket kan ha flere ønskelige effekter. Spørsmålet er bare om en slik debatt kun er et demokratisk "spill" for å få folk til å tro at de har deltatt i prosessen, uten at de faktisk har det. Problemet er nemlig at en debatt, hvor bred og åpen den enn måtte være, ikke har noen *formell* innflytelse på beslutningen som skal tas. Politikere er ikke tvunget til å ta hensyn til den offentlige debatten på et generelt grunnlag. Den tilsynelatende bristen i demokratisk legitimitet kan forklares ved at dette alternativet alene bygger på en funksjonell tilnærming til legitimitetsbegrepet, og at det derfor ikke er logisk eller nødvendig å inkludere folket direkte i lovgivningsprosessen. Ifølge denne tankegangen er det *statene* som berøres av

denne prosessen, ikke minst gjennom endrede prosedyrer i Rådet og nye regler for sammensetning av Kommisjonen.

Alternativ 4

Dette alternativet innebærer at alle medlemsstatene avholder en parlamentarisk avstemning etter at den aktuelle saken har vært blant temaene i nasjonale parlamentsvalg. Denne prosedyrevarianten har derfor potensial til å være sensitiv for folkets vilje, selv uten folkeavstemning, fordi man sørger for å legge den parlamentariske avstemningen etter nasjonale valg, og slik gi borgerne muligheten til å endre sammen-setningen i parlamentet. Da får folket mulighet til å tildele sine representanter et eksplisitt mandat til å avgjøre saken på deres vegne. På sett og vis er dette en aner-kjennelse av at saken har *konstitusjonelle* overtoner og angår borgerne i såpass stor grad at de bør innlemmes i prosessen. Det er dette som er årsaken til at modellen definerer alternativ 4 og 5 som *svake* uttrykk for en *rettighetsbasert* tilnærming, selv om denne retten til å tildele sine representanter et eksplisitt mandat ikke garanterer en tilfredsstillende offentlig debatt om saken. Den politiske eliten kan for eksempel velge å tie saken i hjel i den nasjonale valgkampen, og etterpå likevel hevde at de ble gitt et eksplisitt mandat til å avgjøre saken. Fordi alle statene i praksis har veto med denne prosedyren, får også svært små stater mulighet til å blokkere et overveldende flertall i resten av unionen. Kombinasjonen av denne tilnærmingen til *statenes* EU, og den offentlige debattens nasjonale karakter, plasserer alternativ 4 og 5 i en hovedsakelig *funksjonell* legitimeringslogikk.

Alternativ 5

Dette alternativet ligner i store trekk på det foregående, men inkluderer en viktig føderal komponent, nemlig en godkjenning av forfatningstraktaten i EP, også etter valg til dette. La oss for enkelhets skyld anta at man følger prinsippet om at forfatningstraktaten må godkjennes av alle medlemsstatene og EP før den kan tre i kraft. Kombinasjonen av den indirekte legitimiteten fra de nasjonale parlamentene og den indirekte legitimiteten fra EP gjør dette til en *føderalstatlig* løsning, i skjæringsfeltet mellom statenes og folkenes union.

Det er verdt å kommentere den ambivalensen som kommer til uttrykk i prosedyrealternativene 4 og 5. Disse ratifikasjonsmetodene er begge svært hybride, fordi de både innrømmer borgerne en rett til å delta formelt i prosessen, og anerkjenner at EU også er et samarbeid mellom stater som alle er suverene i sin behandling av dokumentet. Legitimiteten antas i tilfelle å ligge i en kombinasjon av de parlamentariske avstemningene med mandat fra velgerne gjennom forutgående valg ("input"-legitimitet) og de synlige resultatene av unionssamarbeidet ("output"-legitimitet). Den *demokratiske* legitimiteten som genereres av disse prosedyrene er imidlertid grunnet på premisser lagt av det nasjonalstatlige demokratiet, og prosessen risikerer dermed å bli utsatt for manipulasjon av innenrikspolitiske faktorer. Det er derfor vanskelig å klassifisere disse prosedyrealternativene som tydelige uttrykk for én bakenforliggende oppfatning av EUs legitimitet og politiske status. Modellen trenger muligens et enda bredere begrepsspekter for å få med disse nyansene (se 3.3).

3.2.3 Folkeavstemning

Alternativ 6

Dette alternativet er beskrevet som en løsning med asynkrone, konsultative folkeavstemninger i alle land, med påfølgende ratifisering i de nasjonale parlamentene og i EP. Å arrangere de nasjonale avstemningene asynkront vil kreve mer tilrettelagte kampanjer for hvert enkelt land, avhengig av tidspunktet for avstemningen, og derfor også redusere mulighetene for en styrket fellesarena for den europeiske debatten. Til gjengjeld vil en slik prosedyre skape større roller for nasjonale politiske partier, medier og arenaer. Ved å argumentere for dette alternativet har man innrømmet behovet for direkte legitimitet gjennom demokratisk deltagelse for beslutninger som gjelder det overnasjonale styringsnivået, og dessuten må saken også behandles av det folkevalgte Europaparlamentet. Det reflekterer en enda tydeligere oppfatning av EU som både statenes og folkenes union, med en *føderal* struktur. Dette prosedyrealternativet kan derfor sies å være et delvis uttrykk for en rettighetsbasert tilnærming til legitimitet, fordi hver enkelt borger gis mulighet til å delta i en offentlig debatt og påvirke prosessen i en rådgivende folkeavstemning.

Det er likevel et sentralt moment i dette alternativet som bryter med den rettighetsbaserte logikken. Å overlate til nasjonale myndigheter å fastsette tidspunktet for avstemningen åpner for manipulasjon av prosessen. Dette utfordrer forutsetningene for den demokratiske legitimiteten, ettersom denne vektlegger åpen og *herredømmefri* debatt på like vilkår blant *alle* berørte parter. Asynkrone avstemninger oppstykker den kommunikative prosessen i nasjonale sfærer, og den offentlige debattens omfang reduseres. Denne prosedyrevarianten er derfor ikke noe entydig uttrykk for én strategi, ved at den også kan være uttrykk for en *funksjonell legitimering* på grunn av regjeringenes mulighet til å manipulere prosessen, og på grunn av debattens ikke-europeiske karakter. Et annet moment som fortjener å bemerkes er at folke-avstemningene er *konsultative*. Det kan innvendes at den politiske betydningen av skillet mellom konsultative og bindende avstemninger er svært liten, men jeg vil likevel hevde at de to variantene bygger på forskjellige logikker⁵.

Alternativ 7

En annen mulighet er å avholde bindende folkeavstemninger samtidig i alle land, med krav om *dobbelt flertall*, hvilket innebærer et flertall av både antall stater og av antall avgitte stemmer i EU sett under ett. Det vil i større grad sikre de små og mellomstore statene mot å bli overkjørt i en situasjon med *simpelt flertall* (som i alt.8). Dessuten vil man redusere spillerommet for taktisk datosetting ved å gjennomføre de nasjonale folkeavstemningene *synkront*. Dette er en litt hybrid løsning, fordi den delvis tar hensyn til både medlemsstatenes størrelsesforskjell og EU-borgernes demokratiske rettigheter.

En intensjon bak dette alternativet vil være å skape en bredere og mer inkluderende offentlighet, og å legge til rette for debatt på det overnasjonale nivået parallelt med de

⁵ Logikken bak en bindende avstemning tilsier at folket gis (eller tar seg) direkte lovgivende myndighet i et enkeltstående tilfelle. Tanken bak en konsultativ avstemning er derimot at folkets representanter, som konstitusjonelt sett er delegert myndighet til å ta avgjørelser på vegne av folket, ser seg tjent med (eller tvunget til) å spørre folket om råd i en enkeltstående sak. I Sverige har skillet mellom konsultative og bindende folkeavstemninger vært gjenstand for mye oppmerksomhet, ettersom folkets nei til å legge om til høyrekjøring i 1955 noen år etterpå ble overprøvd av Riksdagen.

ulike nasjonale offentlighetene. Skillene mellom de nasjonale sfærene anses som hindringer for et effektivt deliberativt demokrati på europeisk plan (Habermas 2001b, Eriksen & Fossum 2004a). Alternativ 7 ville skapt arenaer for og oppslutning om all-europeiske politiske partier, interesseorganisasjoner og pressgrupper, og fremprovosert behovet for sterkere og mer tilgjengelige all-europeiske medier. I det hele ville en slik løsning fremmet den kommunikative prosessen mellom de europeiske borgerne, og det er dette Habermas (2001b) tenker på når han skisserer ideen om en ”katalytisk konstitusjon”, hvis utarbeidelse og ratifisering vil bidra til å skape grunnlaget for en ”konstitusjonell patriotisme”. Denne prosedyren kan derfor sies å hovedsaklig være uttrykk for en *rettighetsbasert* tilnærming til unionens legitimitet (se begrunnelse i pkt. 2.5.2).

Alternativ 8

En felles europeisk folkeavstemning baserer seg på en oppfatning om at Europa er et stort felleskap, og identifiserer den europeiske befolkningen som ett *demos*. Dersom folkeavstemningen utformes slik at et *simpelt flertall* vinner frem med sitt syn, vil det i praksis si at absolutt alle stemmeberettigede i et eller flere medlemsland kan stemme likt, uten at deres syn blir gjeldende. Faktisk kan man oppleve en situasjon der et overveldende flertall i enkelte, store medlemsland overkjører resten av unionen. Denne løsningen kan derfor kun oppfattes som legitim dersom borgernes *europeiske* identitet er sterk nok. Det er rimelig å kople dette prosedyrealternativet til den *verdibaserte* oppfatningen av legitimitet, ettersom makt på det overnasjonale nivået begrunnes i den kollektive europeiske identiteten. Alternativ 1 må derfor sies å være uttrykk for en oppfatning av EU som noe fundamentalt annerledes enn en samarbeids-organisasjon. Dette bildet av EU ligner mer på en *nasjonalstat*, bare på et over-nasjonalt nivå, og unionens konstitusjonelle traktat oppfattes som en ekte *folkets forfatning*. Et problem for denne prosedyren og dens underliggende logikk er mangelen på et felles europeisk *språk*, som hindrer europeernes mulighet for effektiv identifikasjon og solidaritet med hverandre.

Forskjellen mellom alternativ 7 og 8 er at den siste tar for gitt at det allerede eksisterer en felles virkelighetsoppfatning basert på en *vi-følelse*, mens alternativ 7

ser dette som en konstitusjonell prosess i en pluralistisk og *føderal* union. Dokumentet blir derfor også i alternativ 7 ansett som en *forfatning* – men da ikke som resultat av et demos som konstituerer seg (alt.8), men heller som et virkemiddel for å etablere et direkte bånd mellom unionen og borgerne gjennom et unionsborgerskap.

3.3 Modellens teoretiske implikasjoner

Denne gjennomgangen av spekteret av prosedyremuligheter har vist at det europeiske integrasjonsprosjektet defineres og oppfattes svært ulikt. Det vil si at bredden av alternative måter å ratifisere forfatningstraktaten på reflekterer helt ulike oppfatninger av EU som politisk enhet. Utgangspunktet for prosedyremodellen var de tre legitimitetsmodellene som blant annet Eriksen & Fossum (2004a) formulerer. Disse ble så knyttet til mer overordnede teoretiske tilnærminger som intergovernmentalisme, føderalisme og en slags europeisk nasjonalisme. Etter en grundig analyse av hvilke prosedyremuligheter man teoretisk sett hadde, ser det imidlertid ut for at denne kategoriseringen ikke alltid fanger opp nyansene i debatten om hva slags politisk enhet EU er. Den analytiske modellen danner et bredere spekter av mulige oppfatninger av EU, og de teoretiske begrepene synes dermed for smale for å forstå nyansene i debatten.

Kategorien ”føderalstat”, som en mellomting mellom en ”intergovernmental organisasjon” og en ”nasjonalstat” viste seg å være lite hensiktsmessig, ettersom en føderal struktur kan ha svært forskjellig innhold – fra en løsere sammenslutning med klart avgrensede ansvarsområder som delegeres til unionsnivået (føderasjon eller konføderasjon), til en konsolidert statsdannelse på det overnasjonale nivået med demokratisk valgte sentrale institusjoner, og nasjonale sub-enheter med mer eller mindre indre autonomi (føderal stat). Dessuten er den godt brukte termen ”intergovernmentalisme” lite dekkende i sin tilnærming til et mellomstatlig EU, og enkelte mener derfor det bør suppleres med en ”transnasjonal” dimensjon, som fanger opp i seg et bilde av integrasjonsprosessen som noe mer enn et resultat av ”bargaining” mellom rasjonelle aktører med jevne mellomrom (ref. Moravcsik 1998). Det transnasjonale begrepet betegner et mer diffust nettverk av private og offentlige

aktører som overlapper nasjonale regjeringer og demokratiske institusjoner (Eriksen & Fossum 2004b). Det er åpenbart nødvendig å utvikle tydeligere og mer veldefinerte begreper i debatten om hva EU er og bør bli, og den analytiske prosedyremodellen i denne oppgaven understreker dette behovet.

Oppsummering

I dette kapitlet har jeg tatt for meg hele spekteret av prosedyrealternativer man teoretisk sett hadde valget mellom da forfatningstraktaten skulle ratifiseres. Jeg har konstruert en normativ modell som kategoriserer de ulike prosedyrene og kopler dem til ulike vurderinger av i hvilken grad og på hvilken måte folk berøres av EU og forfatningstraktaten. Ved å gjøre dette danner det seg et mønster der de mest omfattende og åpne prosedyrene knyttes til oppfatninger av EU som noe langt mer enn en internasjonal samarbeidsorganisasjon, med mer eller mindre overnasjonale trekk. Modellen som sådan tydeliggjør tesen om at valget av prosedyre ikke er et nøytralt valg, og at det blant annet kan være uttrykk for bakenforliggende oppfatninger av hva som gjør den europeiske unionens eksistens legitim. Ved å systematisk studere det prosedurale aspektet ved ratifiseringsprosessen åpnes et nytt vindu for å forstå ulike tilnærminger til EU, og gjennom arbeidet med prosedyrealternativene ble det også klart at det er nødvendig å utvide det teoretiske begrepsapparatet for å bedre kunne forstå den brede og ambivalente debatten om EUs status og legitimitetsgrunnlag. For å teste modellens appliserbarhet vil jeg altså ta for meg Sverige som case, og jeg vil derfor i det neste kapitlet redegjøre for hvordan jeg vil utføre analysen av den svenske debatten.

4. Oppgavens design og metodebruk

Problemstillingens andre del handler om en bestemt, empirisk del av den prosedyredebatten vi til nå har studert fra et normativt perspektiv, anvendt på det europeiske nivået. For å kunne analysere den svenske debatten, og deretter undersøke hvordan den kan belyse den overordnede debatten om EUs legitimitet, er det essensielt å utvikle et metodologisk rammeverk. Dette vil sette oss i stand til å identifisere eventuelle oppfatninger av EU i argumentasjonen i den svenske offentligheten, og dermed forhåpentligvis bidra til å forstå det eksisterende misforholdet mellom eliten og folket.

4.1 Det kvalitative single case-studiet

For å studere en beslutningsprosess eller et hendelsesforløp (for eksempel en bestemt debatt) er det hensiktsmessig å gjennomføre en case-studie. Yin (1993:3) hevder at case-metodikken er et rasjonelt utgangspunkt når "the phenomenon under study is not readily distinguishable from its context". En slik studie kan legges opp på forskjellige måter, men man skiller ofte mellom single og komparative case-studier. I en komparativ studie gjør man et utvalg av et relativt begrenset antall studieenheter (N), og forsøker å undersøke og forklare likheter og variasjon dem i mellom. En studie der man bare velger ett studieobjekt (N=1) har ofte som hovedmål å studere prosesser eller komplekse handlingsforløp. Litteraturen inneholder sprikende syn på case-studiets mulighet for generalisering og forklaringskraft. Det er åpenbart at en statistisk undersøkelse med mange enheter kan påvise kausale sammenhenger og korrelasjoner med større sikkerhet enn en studie med bare ett studieobjekt. Likevel er det verdt å merke seg at case-studier også kan bidra til teoribygging og begrepsutvikling på en konstruktiv måte. Kanskje kan man ikke gjennomføre regulære hypotesetester på bakgrunn av data fra et enkelt case, men heller sette ulike teorier og alternative forklaringer på prøve (Andersen 1997:83).

Det empiriske *caset* i denne oppgaven er Sverige. Det dreier seg om en bestemt historisk prosess, som i tillegg ligger veldig nær i tid. Oppgavens *design* ligner den

strategien Yin (1993) kaller ”pattern matching”, og går ut på å søke å finne et hovedmønster i dataene, for å holde dette opp mot en eller flere teoretisk avledede forventninger. Både samsvar og variasjon mellom teori og empiri er interessante for analysen, og bidrar til å svekke og/eller styrke de ulike alternative forklaringene forskeren har satt opp. I denne analysen bidrar modellen over prosedyrealternativene til å strukturere den empiriske analysen. Det er naturligvis viktig å ikke ”presse” et slikt mønster ned over de empiriske funnene, slik at forskeren får dem til å stemme med modellen. Samtidig er det nødvendig og faktisk ønskelig å forenkle og ordne det empiriske materialet, fordi ”systematisk forenkling er et nødvendig skritt mot forståelig kunnskap” (Andersen 1997:130). La oss først se nærmere på *observasjonsenheter* i analysen, som er *argumentene* i den debatten vi vil studere.

4.2 Argumentasjonsanalyse og kildeutvalg

Fordi analysen av den svenske debatten baserer seg på en gjennomgang av et utvalg av aktørenes argumenter, er det viktig å være bevisst på hvordan man kan hente ut relevant informasjon fra denne typen ytringer. Jeg vil derfor se nærmere på hvordan argumenter kan brukes i den empiriske analysen på en metodologisk forsvarlig måte. Det finnes visse fellestrekk ved den kommunikative prosessen som aktørene i en debatt inngår i. Vi husker at det diskursteoretiske perspektivet vektlegger nettopp debattens transformative egenskaper. Det vil si at aktørenes preferanser kan formes og omdannes ved at man engasjeres i en offentlig debatt. Påstander og forslag må begrunnes rasjonelt, og dermed også på en slik måte at andre kan slutte seg til ens intensjoner. Det fører til at man tvinges til å ta hensyn til en rekke andre aspekter enn sin egen nytte, fordi man er avhengig av oppslutning for å vinne frem. Dermed får den politiske prosessen økt legitimitet gjennom den *kommunikative rasjonalitet*, dersom denne får fungere uten begrensninger. For eksempel kan relative egenskaper ved aktørene, som makt eller status, manipulere den kommunikative prosessen. I så fall vil debatten preges av en *strategisk rasjonalitet*, ettersom man da ikke lenger har en fri og åpen debatt på like vilkår (se ellers 2.1).

En analyse av argumenter som er fremsatt i en demokratisk setting må følgelig ta hensyn til både den kommunikative og den strategiske rasjonaliteten, ettersom ingen faktiske debatter er perfekte eksempler på den ene eller den andre. Jeg tar utgangspunkt i at begrunnelsene som aktørene fremmer representerer deres oppriktige mening, og at de ønsker å overbevise andre gjennom sin argumentasjon (Bergström & Boréus 2000:92). Det vil si at jeg forventer å kunne finne informasjon om hva de faktisk mener om valg av prosedyre og om hvordan de oppfatter EUs legitimitet, ved å studere hva de faktisk ytrer. Det er dog et problem at jeg ikke er i stand til å lese aktørene ”mellom linjene” og finne ut om de har andre intensjoner med det de sier enn det som fremgår av de skriftlige kildene. Ottar Hellevik (1999:111) skiller mellom en skriftlig kildes *manifeste* og *latente* innhold, hvor det første betegner det som faktisk står skrevet (innholdsmessig aspekt), mens det siste betegner det som kan stå skrevet ”mellom linjene” (performativt aspekt). Kildene i denne studien er altså brukt for sitt manifeste innhold, ettersom jeg ikke kan kjenne til flere sider ved aktørene enn akkurat det de skriver eller sier. For eksempel var jeg ikke tilstede under debattene i Riksdagen for å observere aktørene mens de argumenterte. Kroppsspråk, ansiktsuttrykk, blikk og kommentarer som ikke er protokollført kan alle danne et større bilde som kan avdekke flere aspekter enn det manifeste.

En annen forutsetning for analysen er antagelsen om at alle aktørene hadde lik adgang til informasjon og lik mulighet til å delta i debatten. Det innebærer også at ingen er blitt tvunget til å verken delta eller tie, og at ikke mektige aktører holder tilbake viktig informasjon eller sprer falsk informasjon. Denne typen fenomener forekommer beviselig i mange sammenhenger, men det er for analysens skyld nødvendig å ute-lukke disse momentene. På den andre siden er det relevant å til en viss grad ta hensyn til aktørenes posisjon og status, ettersom de andre aktørene også antas å legge noe vekt på hvem som ytrer hva, og fordi de antas å være viktige premissleverandører for resten av debatten.

Det vil være vesentlig for oppgavens troverdighet å sikre at bredden av argumenter kommer med i analysen. Målet er å identifisere de mest fremtredende argumentene og begrunnelsene, og jeg har derfor avgrenset det analyserte tidsrommet til perioden

våren/sommeren 2004 til 1. mai 2005⁶. Kildene er hovedsakelig hentet fra artikler og debattinnlegg i riks- og regionalaviser, samt formelle uttalelser og dokumenter fra de politiske partiene, regjeringen og Riksdagen. I tillegg har jeg utført to dybdeintervjuer med nøkkelaktører i den svenske debatten. Jeg valgte å intervju statssekretær Lars Danielsson, som er statsminister Göran Perssons høyre hånd og som kalles Sveriges minister for EU-spørsmål. Den andre jeg valgte å intervju var partilederen for det nystartede partiet Junilistan, Nils Lundgren. Han var en sentral skikkelse i den svenske debatten og en representativ aktør for den siden av debatten som ønsket en folkeavstemning. De to direkte intervjuene supplerer analysen på en svært fruktbar måte, og fungerer også som en test på om aktørene argumenterer konsistent og troverdig.

Det er viktig å understreke at det er gjort et tilfeldig og delvis utvalg av det totale kildematerialet fra hele debatten. De kildene som er tatt med er likevel de mest sentrale, både i forhold til hvilke arenaer de er hentet fra (riksaviser, off. dokumenter etc.) og med tanke på hvilke aktører de representerer. Det ikke er lagt vekt på å stratifisere utvalget etter hvilken side av debatten kildene stammer fra. Det vil si at det er en overvekt av kilder som var kritiske til den strategien regjeringen valgte⁷. Skjevheten i utvalget lar seg forklare ved at debatten nettopp kom til som en reaksjon mot dette valget. En skjev fordeling spiller likevel liten rolle for selve analysen, ettersom den *ikke* vurderer argumentene ut fra hvor mange aktører som forfekter dem, men heller det innholdsmessige relevante i dem, og eventuell konsistens eller inkonsistens.

4.3 Operasjonaliseringer

For å gripe tak i og plassere det innholdsmessig relevante i de enkelte argumentene i debatten i Sverige, er det vesentlig å operasjonalisere de teoretiske kategoriene i

⁶ Det vil si, fra regjeringskonferansen i EU avsluttet sine forhandlinger og resultatet ble klart våren 2004 til 1. mai 2005, fordi det etter denne datoen begynte å bli klart at man stod overfor et "nei" i den franske folkeavstemningen. Dette fikk naturligvis innvirkning på de andre nasjonale debattene.

⁷ Av totalt 58 ulike artikler og innlegg var det 21 innlegg for folkeavstemning, 9 innlegg for Riksdagsavstemning, 8 lederartikler og 20 nyhetsartikler. I tillegg kommer offentlige dokumenter og protokoller (se kildeliste).

modellen. Målet er å identifisere hvilken logikk argumentene kan sies å være uttrykk for; om argumentene avslører en bakenforliggende oppfatning av selve forfatnings-traktaten, EUs legitimitet og EUs status som politisk enhet. For operasjonaliseringens skyld vil det være hensiktsmessig å tenke seg at det er mulig å identifisere én dominerende tilnærming til legitimitet som mest fremtredende hos den enkelte aktør, og deretter kommentere eventuelle empiriske avvik fra dette.

Gjennomgangen av argumentene i den svenske debatten vil struktureres etter det foreliggende mønsteret prosedyrene i ratifikasjonsmodellen utgjør. For å kunne gjøre dette i praksis trenger jeg noen begrepsmessige verktøy til hjelp. Habermas' tanker om ulike former for politisk *diskurs* kan her fungere som nyttige redskaper for å lettere identifisere hvilke bakenforliggende oppfatninger av EU argumentene gir uttrykk for. Han beskriver tre forskjellige kommunikative logikker, eller diskurser, og definerer dem som "en fortsettelse av kommunikativ handling med andre midler" (referert i Eriksen & Weigård 1999:110). De tre diskurstypene kalles *pragmatiske*, *etiske* og *moralske* diskurser, og beskriver hvilken rasjonalitet som former innholdet i den politiske debatten i et demokratisk system. Under redegjør jeg derfor kort for Habermas' tanker om de tre politiske diskurstypene, og knytter dem til de respektive legitimeringsstrategiene som de utgjør det teoretiske grunnlaget for. Jeg gir også noen eksempler på hva slags type argumenter som kan forventes å fremsettes innenfor de enkelte diskursene.

4.3.1 Pragmatiske diskurser

Den første formen for politisk diskurs kalles med rette *pragmatisk*, og er en slags løsningsorientert kommunikativ prosess der de involverte partene inngår i en menings- og preferanseutveksling med den hensikt å finne den best mulige løsningen på et gitt problem. Den pragmatiske diskursen er konsensusbasert, og forutsetter at det finnes objektive svar på hva som er en optimal løsning. Når politiske systemer preges av denne typen diskurser, blir økonomiske betraktninger toneangivende, og ekspertise blir viktigere enn flertall. Faglig innsikt og kompetansefokus får dominere og reduserer diskusjoner om ulike handlingsalternativer til *svake* evalueringer innen-

for en felles forståelsesramme, ikke reelle meningsutvekslinger mellom kolliderende ideer (Eriksen & Weigård 1999:111). Jeg begrenser meg her til å påpeke at denne logikken fører til en ”output”-fokusert politikk, som legitimerer sine beslutninger fordi de er rasjonelle og effektive. Den pragmatiske diskursen danner grunnlaget for den *funksjonsbaserte* tilnærmingen til legitimitet i EU, som jeg har redegjort for i den teoretiske bakgrunnen for modellen. Denne formen for legitimitet baserer seg på den problemløsende funksjonen unionen fyller for medlemsstatene, og anser integrasjonsprosessen som legitim fordi den blant annet medfører økonomiske fordeler.

Overført til den konkrete debatten om forfatningstraktaten vil en pragmatisk forståelsesramme være preget av juridiske og økonomiske vurderinger knyttet til dokumentets innhold og dets konsekvenser for nasjonal lovgivning og økonomi. I prosedyrespørsmålet forventes det dermed at argumenter fremmet innenfor denne konteksten handler om at juridisk komplekse beslutninger bør tas av profesjonelle politikere med opparbeidet kunnskap og innsikt, og at selve saken ikke berører borgerne direkte og derfor ikke behøver å godkjennes av dem. Pragmatiske vurderinger kan også komme til uttrykk gjennom konsekvensetiske overveininger knyttet til prosedyrenes positive og negative effekter.

4.3.2 Etiske diskurser

Den etiske diskursen er bygget på en mer fellesskapsorientert logikk, der aktørene sammen forsøker å identifisere sine felles verdier og normer. Det er allmenn enighet om de grunnleggende forståelsesrammene rundt samfunnets organisering, og alle som inngår i den etiske diskursen har en sammenfallende oppfatning av ”det gode liv”, slik at den kommunikative prosessen blir preget av *sterke* vurderinger om hvordan man sammen kan oppnå ”det gode” normative idealet (ibid:111). Målet er å identifisere hvilke midler som er best egnet til å realisere det spesifikke verdifellesskapet. Den etiske diskursen er således *kontekstuell*, og ikke universell. Kanskje kan en slik diskurs også gradvis formes som en kollektiv avstandstagnning fra det som ikke oppleves som koherent med egne verdier og som føles som en trussel mot ens egen identitet. Den etiske diskursen utgjør fundamentet for den *verdibaserte*

oppfatningen av EUs legitimitet, og som nevnt i forbindelse med modellen, forutsetter denne formen for legitimitet et eksisterende verdifellesskap som kan realiseres gjennom en statsdannelse på det europeiske nivået.

I en debatt om forfatningstraktaten som er preget av en diskursetisk forståelsesramme kan man forvente at aktørene legger vekt på viktigheten av et eksplisitt felles verdigrunnlag nedfelt i konstitusjonen. Den konstitusjonelle prosessen er i så fall en konsekvens av et europeisk fellesskap som en politisk forlengelse av en felles identitet. I spørsmålet om hvilken prosedyre som skal velges for å ratifisere en slik forfatning, kan man forvente at etiske vurderinger vil fremheve europeernes forpliktelser og lojalitet til det europeiske nivået. I Sverige kan dette uttrykkes ved stadige henvisninger til europeiske forhold, og referanser til hvilke prosedyrer andre europeiske land valgte i den samme prosessen.

4.3.3 Moralske diskurser

Den siste formen for diskurs forutsetter verken eksistensen av noen objektiv, optimal løsning eller noe felles verdsett som kan realiseres. I den moralske diskursen anerkjennes individets ukrenkelige rettigheter ut fra en *universalistisk* logikk, som er relativ til individuelle egenskaper som for eksempel etnisitet, kjønn, religion og så videre. Målet er å identifisere grunnleggende normer om "det rette" som gjelder alle, og å enes om rettferdige prinsipper for handling (ibid.). Den moralske diskursen foregår mellom aktører som har ulike og kolliderende oppfatninger av "det gode liv", og som alle er gitt de samme universelle rettighetene overfor resten av aktørene. Derfor tvinges man inn i en moralsk, kommunikativ prosess for å enes om rettferdige prosedyrer for å ta bestemmelser på en måte som alle kan akseptere, og om hvilke prinsipper som skal legges til grunn for at deres ulike oppfatninger best skal tas hensyn til av fellesskapet. Individets moralske autonomi og dets demokratiske rettigheter er dermed knyttet sammen. Den moralske diskursen er basert på likhet for loven og veridipluralisme. Denne oppfatningen av den praktiske samfunnsdiskursens karakter ligger til grunn for den *rettighetsbaserte* tilnærmingen til EUs legitimitet. Rettighetsbasert legitimitet er fundert på anerkjennelsen av at EU ikke er en homogen

enhet, og at det er nødvendig å utvikle begreper og kanaler som kan skape en slags tynn identitet blant unionens borgere. På den måten vil demokratiske rettigheter og rettferdige prosedyrer legge til rette for et folkenes Europa, med direkte demokratisk legitimitet.

I forbindelse med den aktuelle debatten oppgaven handler om, vil en moralsk diskurs vektlegge den enkelte borgers rett til å delta i det som oppfattes som en konstitusjonell prosess. Det handler om å sikre den endelige beslutningen tilstrekkelig legitimitet gjennom bred folkelig forankring og berørte parter direkte innflytelse. Dermed blir prosedyrevalget en integrert del av selve saken, ettersom den oppfattes å berøre borgerne direkte. Argumenter fremsatt i en moralsk diskurs forventes derfor å preges av tillit til borgernes demokratiske kompetanse, folkelig aksept av prosedyren og en offentlig debatt åpen for alle. Dessuten kan det tenkes at sakens konstitusjonelle karakter vil trekkes frem som et viktig argument for en omfattende prosedyre.

4.4 Metodologiske betraktninger

Det er viktig for en analyse av denne typen at operasjonaliseringen av variablene er gjort på en slik måte at de måler det de er ment å måle. Det vil si at det er samsvar mellom den teoretiske og den operasjonelle definisjonen av variablene eller begrepene, såkalt *validitet*. Godt samsvar innebærer at de data som er samlet inn er relevante for å belyse og besvare problemstillingen. Operasjonaliseringen av de tre legitimitetsstrategiene i oppgavens første del er forsøkt gjennomført ved å knytte dem til Habermas' tre diskurstyper; den pragmatiske, etiske og moralske. Disse logikkene er hjelpelige med å formulere noen antagelser om hva slags argumenter vi forventer å finne i den svenske debatten. Ved å strukturere analysen etter den normative modellen, blir det også mulig å identifisere både konsistens og inkonsistens i argumentasjonen. Det trenger imidlertid ikke å være noe problem om det empiriske materialet også inneholder data som avviker fra det forventede mønsteret. Avvikene er i så fall kommentert i analysen, og vurderes ut fra hvor representative de anses å være. Når det er sagt tror jeg at den foreliggende

operasjonaliseringen treffer de mest sentrale og allmenne oppfatningene som kan tenkes å dominere en typisk svensk EU-relatert prosedyredebutt.

Et annet aspekt som spiller inn på oppgavens metodologiske kvalitet er hvorvidt data er pålitelige og representative. Begrepet *reliabilitet* sikter til nøyaktigheten i innsamlingen av data. Å drive forskning er å analysere og tolke ulike data i et teoretisk lys, og derfor betyr det mye for resultatet at man ikke baserer seg på feilkilder eller gale data. I denne oppgaven er reliabiliteten forsøkt ivaretatt ved å hovedsakelig basere seg på skriftlige kilder, supplert med egne intervjuer av spesielt viktige informanter. Analysen baserer seg også utelukkende på direkte sitater, for å eliminere mulighetene for misforståelser eller vrangtolkning. En vesentlig del av ethvert forskningsopplegg er nemlig tolkning av data og resultater. Særlig gjelder dette kvalitative studier, hvor det kanskje er større rom for skjønn enn ellers. Det hevdes at tolkning ikke er nødt til å representere et metodologisk problem, dersom man bare er bevisst hvilket fokus og hvilke virkemidler man benytter i tolkningen, og er gjennom-gående konsekvent (Bergström & Boréus 2000). Et sentralt premiss for en eventuell tolkning av resultatene er imidlertid at en hvilken som helst annen forsker skal kunne ta for seg det samme datamaterialet og kunne komme frem til de samme resultatene; såkalt *intersubjektivitet*. Dette krever en hårfin balanse mellom å tilføre analysen sin egen erfaring og forforståelse, og å opprettholde en nødvendig distanse til stoffet. Dermed unngår en å legge egne føringer på slutningene.

4.5 Alternative måter å forstå den svenske debatten på

Det kan være flere mulige årsaker til hvorfor den politiske eliten og et flertall i befolkningen i Sverige var uenige i spørsmålet om hvilken prosedyre man skulle anvende. Jeg vil her skissere noen mulige tilnærminger til dette i forkant av analysen, som senere vil bli testet mot funnene i kildene for å finne ut om de svekkes eller styrkes.

4.5.1 Strategisk handling

Den mest iøynefallende muligheten er som nevnt at uenigheten mellom regjeringen og folket kun skyldes strategiske vurderinger. Regjeringen og partielitene er positivt innstilt til forfatningstraktaten og til EU generelt, og ønsker derfor en prosedyre som med størst sannsynlighet vil føre til en vellykket ratifisering. Et flertall i befolkningen nærer derimot en generell skepsis til unionen, og særlig til den prosessen som utgir seg for å være ”konstitusjonell”. Det kan tenkes at denne grasrotskepsisen reflekterer en grunnleggende positiv holdning til Sveriges evne til å takle sine egne utfordringer, og at man derfor ønsker å beskytte det svenske demokratiet fra det som oppfattes som overnasjonal myndighetsutøvelse. Uansett vil aktører som handler strategisk forsøke å skjule dette ved å bruke andre argumenter i debatten, og en empirisk analyse vil følgelig mangle eksakt informasjon om aktørenes intensjoner. Det vil derfor være umulig å utelukke det strategiske elementet helt.

En annen form for strategisk forståelse av debatten, er at en generell misnøye med regjeringen kan føre til et behov for å *straffe* den ved å påføre den et nederlag i en prestisjefylt sak. En enkel måte å gjøre dette på er å kreve folkeavstemning i en kontroversiell sak som denne. Det ville for det første gitt regjeringen tapt troverdighet fordi den i utgangspunktet var *mot* folkeavstemning, og det ville økt sannsynligheten for at ratifiseringen kunne mislykkes. Det ville i så fall vært et voldsomt politisk nederlag for regjeringen. Denne forståelsen baserer seg dermed på at *innenrikspolitiske* forhold veldig ofte spiller en viktig rolle i denne typen politiske prosesser. Dersom denne modellen er gyldig vil argumentasjonen trolig gjenspeile dette ved at folkeavstemningsforkjemperne hovedsakelig består av representanter for opposisjonen, og at de antyder håp om at en folkeavstemning kan føre til innenrikspolitiske konsekvenser og på sikt et maktskifte. En slik tilnærming er blitt trukket inn som en mulig måte å forstå blant annet den nederlandske folkeavstemningen på, ettersom enkelte aktører i den debatten avkoplet saken fra EU og diskuterte forfatningstraktaten som en innenrikspolitisk sak (Fossum & Menéndez 2006).

4.5.2 Oppfatning av legitimitet

Den andre hovedtilnærmingen til å forstå den svenske debatten korresponderer med oppgavens antagelse om at valget av prosedyre er uttrykk for en bakenforliggende oppfatning av den europeiske unionens legitimitetsgrunnlag, slik modellen tydeliggjør. Det vil si at man trolig argumenterer for en prosedyre som reflekterer hvem man oppfatter som berørt av forfatningstraktaten, hvilket igjen er avhengig av om man oppfatter den som en *forfatning* eller *traktat*. Definisjonen av dokumentet er i sin tid et uttrykk for hva slags politisk enhet man oppfatter EU som, og, vil jeg påstå, hva slags legitimitet man tenker at unionen bygger på. Dersom denne tilnærmingen er relevant, vil det, som nevnt i dette kapittelet, være mulig å identifisere disse bakenforliggende oppfatningene i debatten. I tillegg må man kunne se at aktørene på begge sider av debatten argumenterer på to forskjellige, internt konsistente måter.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for oppgavens design og metodebruk, og belyst hvordan en single-case studie av den svenske debatten kan være teoretisk fruktbar, selv om grunnlaget for å trekke generelle konklusjoner på bakgrunn av ett case er svært tynt. Spørsmålet er da hvordan den svenske debatten kan gi verdifull innsikt om hvordan ulike grupperinger oppfatter EUs konstitusjonelle prosess, og om den kan kaste lys over den normative modellens relevans. For å kunne finne ut av dette redegjør jeg for hvordan det er mulig å hente ut informasjon fra observasjonsenheterne i analysen, som er argumentene i den svenske debatten. Jeg begrunner utvalget av kildematerialet som er foretatt, og problematiserer noen metodologiske aspekter i forbindelse med datainnsamling og tolkning av kildene. Deretter trekker jeg inn Habermas' tanker om ulike typer politiske diskurser i en deliberativ kontekst, og forsøker å vise hvordan disse kan fungere som analytiske redskaper for å identifisere hvilke oppfatninger av EU som reflekteres i kildene. Jeg kommer også inn på noen sentrale metodologiske problemstillinger knyttet til blant annet validitet og reliabilitet, og hvordan jeg løser disse i denne studien. Avslutningsvis skisserer jeg kort noen mulige tilnærminger til å forstå det antatte misforholdet i den svenske debatten på.

5. Den svenske debatten

5.1 Sverige som case

Det er mange grunner til at det er fornuftig å se på Sverige for å belyse oppgavens tematikk. For det første bestemte den svenske regjeringen og de største partiene i Riksdagen seg for å velge et prosedyrealternativ med bred offentlig debatt forut for en avstemning i Riksdagen før neste valg, og skapte dermed enda større debatt om saken⁸. Conrad (2006:12) skriver følgende: "Following the Swedish government's commitment not to subject the ratification of the Treaty to a referendum (such as on EU membership in 1994 and EMU membership in 2003) and instead leave it up to the *Riksdag* to decide, the ensuing debate thematized first and foremost the question of the democratic legitimacy of this mode of ratification." Når det er sagt betyr dette bare at de argumentene som faktisk *er* knyttet til sakens substans, fremføres i en setting som preges av prosedyredebatten. Sakens innhold ble altså i liten grad diskutert *i seg selv*, men heller tatt frem som argumenter for eller mot en bestemt prosedyre. I andre land, der prosedyrevalget var mindre kontroversielt, ble det naturligvis mer debatt om selve saken. For det andre har Sverige tradisjonelt vært et relativt euro-skeptisk land, med mye debatt om EU-relaterte saker og klare fronter (se bl.a. Eurobarometer 62, 2004). Det øker muligheten for å identifisere ulike legitimitetsoppfatninger av EU i den svenske debatten.

5.1.1 Sverige , folkeavstemninger og EU

Svenskene har gjennomført seks folkeavstemninger opp gjennom historien, alle i løpet av de siste 90 årene. Den første ble avholdt i 1922 og dreide seg om et alkoholforbud. Den neste fant sted i 1955, og handlet om man skulle legge om til høyrekjøring på svenske veier. I 1957 la man spørsmålet om allmenn tilleggspensjon

⁸ For ordens skyld nevner jeg at den svenske nasjonalforsamlingen i henhold til norsk rettskrivning er referert til som "Riksdagen" (med stor forbokstav), selv om man i Sverige bruker "riksdagen". De direkte sitatene i oppgaven er stort sett gjengitt på originalspråket, utenom sitater fra de to intervjuene som er foretatt og som er gjengitt på norsk. Ordforklaringer på enkelte svenske ord finnes helt til slutt i oppgaven.

ut til avstemning, og i 1980 ble folket tatt med på råd i kjernekraftsaken. De to siste folkeavstemningene har begge angått Sveriges forhold til EU, nemlig medlemskaps-spørsmålet i 1994, og tilslutningen til EMU i 2003⁹. Tilliten til og oppslutningen om det parlamentariske systemet står sterkt i Sverige, og rådgivende folkeavstemninger diskuteres sjelden som mulig prosedyrealternativ. Ikke engang ved grunnlovs-enderinger har folket til nå blitt tatt med på direkte råd. ”The referendum has been regarded as a complementary although exceptional feature of the traditional national decision-making process” (Ruin 1996:171). De siste tiårene har likevel store politiske spørsmål, særlig knyttet til EU, blitt lagt ut til folkeavstemninger. Det vitner om en anerkjennelse av at særlig viktige saker, og saker som kan ha innvirkning på den svenske grunnloven, i prinsippet bør gjøres til gjenstand for folkets dom.

5.2 Debattens form

5.2.1 Debattens strukturer

Debatten om forfatningstraktaten og ratifikasjonen av denne i Sverige fortonet seg som en relativt omfattende, men likevel rolig debatt. Det vil si at den involverte mange aktører og engasjerte til tider sterkt, uten å føre til grove personangrep eller massedemonstrasjoner. Replikkvekslingen i de seriøse avisene var periodevis hyppig, og det er rimelig å hevde at dette var en av hovedarenaene for debatten. Da viktige aktører ytret seg i saken var det som oftest gjennom avisene, eller i det minste *også* gjennom avisene. Det ble igangsatt en tverrpolitisk underskriftskampanje for folkeavstemning, med et eget nettsted (folkomröstning.nu) med nyheter og artikler. Aksjonen innbrakte godt over 120.000 underskrifter – den nest største navne-innsamlingen i Sveriges historie – som ble overbrakt regjeringen 22. mars 2005. I tillegg var det til dels høy aktivitet på diverse politiske blogger og debattsider. Partilederdebattene i Riksdagen var også en viktig arena for den generelle debatten

⁹ For en mer omfattende gjennomgang av folkeavstemningsinstituttets konstitusjonelle historie i Sverige, se Hadenius m.fl. (1993) og Ruin (1996). De konkluderer blant annet med at det sosialdemokratiske partiet, som har sittet ved makten nesten kontinuerlig siden 2. verdenskrig, generelt har hatt en tendens til å være skeptiske til bruken av folkeavstemninger. Når man har tydd til denne prosedyren har det som oftest vært grunnet intern splittelse eller andre strategiske hensyn (Ruin 1996:178).

mellom de toneangivende rikspolitikerne, samtidig som disse debattene også bar preg av å være både lite nyanserte og retoriske oppvisninger – i en stemning av gryende valgkamp mellom to klare regjeringalternativer foran valget i 2006. Særlig i to partilederdebatter ble forfatningstraktaten og ratifikasjonsprosedyren diskutert, 13.10.04 og 29.04.05.

5.2.2 Debattens aktører

I utgangspunktet inntok de politiske partiene en naturlig stilling som viktige aktører i debatten om prosedyrevalget. Regjeringen, bestående av Sosialdemokraterna (s), og den borgerlige opposisjonen, bestående av Moderaterna (m), Folkpartiet (fp), Kristdemokraterna (kd) og Centern (c), gikk alle inn for en avgjørelse i Riksdagen. Miljöpartiet (mp), Vänsterpartiet (v) og Junilistan¹⁰ gikk inn for folkeavstemning. Fordi jeg som sagt anser de to nevnte partilederdebattene i Riksdagen som viktige arenaer for EU-debatten i den valgte perioden, vil naturlig nok partilederne også anses som svært viktige aktører, noe det er all grunn til å hevde at de var. Til tross for dette gikk konfliktlinjene i debatten på tvers av de tradisjonelle partilinjene. Politikere fra ulike partier stod side om side bak kravet om folkeavstemning, og gav prosessen preg av å være tverrpolitisk. En mulig årsak til dette er at de fleste partiledelsene i Riks-dagen tidlig ble enige seg imellom om hvilken prosedyre man ønsket, og at det derfor fantes grupperinger innen nesten alle partier som ikke delte dette synet på saken og som derfor protesterte. Sosialdemokraterna opplevde for eksempel at parti-medlemmer som hadde et annet syn på prosedyrespørsmålet krevde en uravstemning blant partiets medlemmer om man skulle gå inn for folkeavstemning eller ikke.

De store dagsavisene tok også relativt tidlig stilling i debatten, og argumenterte på lederplass for sine standpunkter. Dagens Nyheter, en borgerlig orientert avis, var helt klart av den oppfatning at Riksdagen burde ta avgjørelsen (se f.eks. DN 07.09.04), og

¹⁰ Partiet Junilistan stilte for første gang opp i EU-parlamentsvalget i juni 2004 (derav navnet Junilistan), og er derfor ikke representert i den svenske Riksdagen. Partiet er likevel en viktig aktør i den svenske europadebatten, og fikk vind i seilene etter folkeavstemningsdebatten. Junilistan deltar i Riksdagsvalget 2006.

det samme var tabloidavisen Expressen (EX 23.03.05), mens Aftonbladet for eksempel agiterte sterkt for en folkeavstemning (se f.eks. AB 31.05.05). Maximilian Conrad (2006:13) finner dessuten ut i en analyse av den svenske debatten om forfatningstraktaten, at det er påfallende få utenlandske debattanter som figurerer i svenske medier. De få ikke-svenskene som slapp til med sine synspunkter fikk få, om noen, svar, og ble tilsynelatende oversett av de svenske aktørene. Dette understreker inntrykket av debatten som svært nasjonal i sin karakter.

Det vil i det følgende være interessant å undersøke hvorvidt de dominerende holdningene til valget av prosedyre i Sverige samsvarer med de forventningene vi finner i modellen. Er det slik at svenske myndigheter ser på forfatningstraktaten som en internasjonal traktat og en politisk formalitet? Forsøker de i så fall å benytte en funksjonell argumentasjon når de skal legitimere EU som sådan? Og bærer den offisielle svenske visjonen for EUs fremtid preg av å være intergovernmental? Hvilke argumenter blir i så fall brukt av motstanderne av en parlamentarisk avstemning? Reflekterer disse kanskje en verdibasert eller rettighetsbasert oppfatning av legitimitet? La oss gjøre et forsøk på å identifisere de faktiske argumentene i den svenske debatten, kategorisert etter alternativene i ratifikasjonsmodellen, for så å knytte dem til hvilke bakenforliggende oppfatninger av EU aktørene samtidig gir uttrykk for.

5.3 Prosedyrer som reflekterer en funksjonell legitimitet

Ifølge modellen er alternativene 1-5 alle uttrykk for en funksjonell oppfatning av EUs legitimitet, men naturligvis i svært ulik grad. Denne nyanserte oppdelingen av prosedyrer som alle hovedsakelig er uttrykk for EU som en mellomstatlig, problemløsende enhet, setter oss i stand til å senere identifisere hvorvidt aktørene argumenterer konsistent eller ei. La oss først se på de argumentene som kan knyttes til det enkelte prosedyrealternativ, og deretter forsøke å spore oppfatninger i debatten som kan knyttes til bildet av EU som en problemløsende enhet.

5.3.1 Argumenter for alternativ 1 - regjeringsvotum

Det ble ikke funnet noen argumenter som støttet ideen om denne prosedyren i de utvalgte kildene i den svenske debatten. Det henger sannsynligvis sammen med at alle lover og direktiver fra EU må gjennom den svenske Riksdagen for å ratifiseres, og at det derfor ikke er noen politisk mulighet å definere en så omfattende sak som forfatningstraktaten innunder regjeringens utenrikspolitiske prerogativ.

5.3.2 Argumenter for alternativ 2 og 3 – parlamentarisk avstemning

Som redegjort for i tredje kapittel, er det mange ulike måter å legge opp en parlamentarisk ratifisering på. Alternativ 2 i modellen går ut på å ratifisere forfatningstraktaten gjennom en avstemning i Riksdagen, uten valg til denne først. Alternativ 3 ligner i stor grad nummer 2, men vektlegger i tillegg en bred offentlig debatt forut for beslutningen i Riksdagen.

Regjeringen er som sagt den viktigste og mest tydelige aktøren på denne siden av debatten. Når det gjelder valget av prosedyre hevder den for eksempel følgende: ”Det finns inget krav i den svenska grundlagen på att folkomröstning ska hållas. Det nya fördraget innebär, enligt regeringens uppfattning, inte så stora förändringar att förutsetningarna för 1994 års folkomröstning om svensk EU-medlemskap ändras. Det är därför riksdagen som bör ta ställning till om Sverige bör godkänna fördraget. Regeringen delar denna uppfattning med en bred majoritet i riksdagen.” (Regeringen 2004, s.7). Man sammenlikner altså forfatningstraktatens EU med det samme EU som svenskene tok stilling til i folkeavstemningen i 1994, og sier implisitt at det ikke er noe fundamentalt nytt som skal tas stilling til her (se også DN 23.03.05).

Ifølge den svenske grunnloven må denne endres dersom ratifisering av en EU-traktat berører ”principerna för det svenske statsskicket”. En naturlig konsekvens av riksdagsforkjempenes syn på forfatningstraktaten er at man mener at en ratifisering *ikke* vil kreve en endring av den svenske grunnloven. Regjeringen innrømmer for eksempel at en viss ”beslutanderätt” overføres til unionen, men at denne overlattelsen av myndighet ”är (..) varken i sak eller omfattning av sådant slag att den kan sägas röra principerna för statsskicket” (Ds 2004:52, s.95). Denne konklusjonen ble, som

vi skal se senere, gjenstand for mye debatt, hvilket igjen henger sammen med at det var uenighet om selve forfatningstraktatens status som konstitusjonelt dokument.

Vi husker at prosedyrealternativene 2 og 3 i modellen ble koplet til oppfatninger av dokumentet som en internasjonal traktat. Statsminister Göran Perssons statssekretær, Lars Danielsson, som i praksis er Sveriges EU-minister (DN 23.03.05), var i et intervju med forfatteren svært tydelig på dette punktet: ”Man skal ikke kalle det for en grunnlov, man skal heller ikke kalle det for en konstitusjon, for det er det ikke. Det er en traktat, muligvis en konstitusjonell traktat.” Andre følger den samme linjen: ”En demokratisk konstitution ägs av medborgare. Ett internationellt fördrag ägs av stater. (..) EU regleras av ett internationellt fördrag, inte en konstitution.” (SvD 04.03.05).

Referansene til begrepene ”grunnlov” og ”konstitusjon” er naturligvis politisk ladete, og riksdagsforkjemperne er derfor svært opptatte av å dementere resonnementer som kopler disse begrepene til forfatningstraktaten. ”Jag tror att det kanske är ordet ”konstitution” som spelar oss spratt i det här sammanhanget. Det leder felaktigt tankarna till en europeisk stat.” (Riksdagen 29.04.05, Hägglund (kd)). Moderaternas partileder Fredrik Reinfeldt følger opp med å si at ”detta i grunden inte är en konstitution. Det inleds inte med ”Vi, folket”, utan det innleds som en överenskommelse mellan självständiga stater. Möjligen har dessa ord lett tanken fel hos väldigt många.” (ibid.). Statssekretær Danielsson forsterket den samme trenden da han under intervjuet hentet den oversatte utgaven av forfatningstraktaten og viste frem forsiden: ”Den trykte svenske populærversjonen heter ”Europas grunnlov”, og jeg ble forbannet da jeg så den. (..) Som politisk symbolikk i et land som Sverige er dette veldig skadelig”.

En annen type argumenter, som naturligvis er nært knyttet til de ovenstående, handler om hvem som har kompetansen til å ta en avgjørelse i saken. Statsminister Göran Persson forsvaret regjeringens posisjon om å avgjøre saken i Riksdagen, og sier i en partilederdebatt i nettopp Riksdagen at det er ”ett uttryck för den här kammarens status och kompetens” (Riksdagen 13.10.04). Kristdemokratenes partileder, Göran

Hägglund, konkluderer med at forfatningstraktaten ikke passer til en folkeavstemning ”på grund av sin omfatning og kompleksitet” (Riksdagen 29.04.05). Denne oppfatningen deles av flere debattanter i den generelle samfunnsdebatten også: ”Det är Riksdagen med dess överblick över politikens olika fält och sakfrågors komplexa sammanhang som ska fatta det beslutet” (AB 21.12.04).

En rekke av aktørene som ønsket riksdagsavstemning brukte også ulike argumenter *mot* folkeavstemningsinstituttet i sine resonnementer. Partileder i Centerpartiet, Maud Olofsson mener eksempelvis at en folkeavstemning vil forenkle og polarisere debatten (Riksdagen 29.04.05), og Göran Hägglund (kd) utdyper dette ved å hevde at en folkeavstemning ville ført debatten inn i et ufruktbart landskap med usakligheter og forfalskninger av virkeligheten (ibid.). Noen av innspillene refererer også til Sveriges politiske historie i forbindelse med folkeavstemninger, og mener at den tilsier beskjeden bruk av denne prosedyren. Regjeringen er for eksempel tydelig på at den svenske tradisjonen for bruk av folkeavstemninger er svært restriktiv, og at den politikken bør videreføres (Danielsson 2006 [intervju]). Andre peker på at Sverige har ratifisert endringer i EUs traktattekster to ganger tidligere (Amsterdam og Nice), uten folkeavstemning (DN 23.07.04). Andre peker på at folkeavstemningsinstituttet ofte har blitt brukt av partiene i Riksdagen som en ”sista utväg för att lösa en parlamentarisk blockering” (SvD 04.03.05, se også SsD 25.09.04), og at man dermed har begått et ”svek mot den parlamentariske demokratin” (AB 21.12.04).

Foreløpig har denne gjennomgangen tatt for seg argumenter som kan knyttes til både alternativ 2 og 3 i modellen. *Det er imidlertid et viktig aspekt ved argumentasjonen til regjeringen og dens meningsfeller i denne saken som tydelig plasserer dem innenfor nummer 3.* Maud Olofsson foreslår nemlig i en kronikk (SvD 13.10.04) og i partilederdebatten samme dag at man burde legge opp til en bred debatt i form av et ”demokratikonvent” med påfølgende parlamentarisk ratifisering. Hun håper at man ikke trenger noen folkeavstemning hvis bare folket får være med å si sin mening om EUs fremtid i ”ordnede former”. I debatten som fulgte uttrykker både resten av den borgerlige opposisjonen og statsministeren at en slik modell ville være fruktbar. Argumentet er at man ved å legge opp til en bred debatt vil oppnå at folkets kunn-

skaper om saken og om EU økes, uten å måtte arrangere en folkeavstemning (Riksdagen 13.10.04 og 29.04.05; se også SvD 09.12.04).

5.3.3 Argumenter for alternativ 4 og 5 – parlamentarisk avstemning med valg først

Prosedyre nummer 4 og 5 i modellen innebærer at man utsetter ratifiseringen i parlamentet til etter neste valg. Alternativ 5 bygger også inn det føderale aspektet ved å inkludere Europaparlamentet i beslutningsprosessen. Fordi en samlet koalisjon bestående av regjeringen og partiledelsen i de borgerlige opposisjonspartiene ble enige om en løsning som kan knyttes til modellens alternativ 3, etterlot man lite spillerom for dem som mente det var fornuftig å vente til etter neste riksdagsvalg med å ratifisere forfatningstraktaten i Riksdagen. En av få røster som løfter fram denne muligheten i de kildene som er analysert er statsviteren Olof Ruin. Han foreslår å utsette ratifiseringen til etter riksdagsvalget i 2006, for at man skal ha et eksplisitt mandat og dermed gi beslutningen betydelig mer demokratisk legitimitet (DN 18.12.04). Dette blir imøtegått av regjeringen, og Lars Danielsson (2006 [intervju]) bedømmer argumentet om at Riksdagen manglet mandat fordi saken ikke hadde vært oppe ved forrige valg som et "farlig resonnement", fordi det er vanskelig å måle hvorvidt en sak ble diskutert ved forrige Riksdagsvalg og fordi Riksdagen må kunne ta stilling til "masse spørsmål som ingen overhodet tenkte på i valgkampen i 2002". Göran Persson var også helt klar på dette punktet da han avfeide en utsettelse på følgende måte: "Då är det lika bra att man håller en folkomröstning, för då blir riksdagsvalet folkomröstningen." (Riksdagen 13.10.04).

Selv om dette prosedyrealternativet avvises av regjeringen, er det likevel svært interessant for analysen at det bringes på banen og gjør debatten bredere. At enkelte aktører løfter frem en utsettelse av riksdagsavstemningen til etter neste valg som en kompromissløsning mellom de to sidene av debatten, tyder på at modellen er svært presis i sin normative kategorisering av prosedyrealternativene.

5.3.4 Oppfatninger av EU som en problemløsende enhet i debatten

Det er mange uttalelser og påstander i debatten som kan sies å være direkte uttrykk for en oppfatning av EU som et funksjonelt samarbeid mellom stater. Regjeringen slår for eksempel fast at "Unionen förblir i grunden ett samarbete mellan suveräna stater och bygger på principen om tilldelade befogenheter." (Ds 2004:52, s.41). Og videre: "Medlemländerna har makten över EU. Den makten utgår helt och hållet från folkviljan i varje medlemsland." (Regjeringen 2004:5). Statsministeren selv er også tydelig nok: "Poängen med EU är att det fungerar effektivt på områden där vi vill agera gemensamt, som i kampen mot miljöhot, människohandel eller narkotika-smuggling." (Riksdagen 29.04.05, Persson (s)). I den samme debatten sier opposisjonslederen Fredrik Reinfeldt (m) at forfatningstraktaten må sees som et uttrykk for at "suveräna stater (..) har funnit att en del av utmaningarna i vår tid måste lösas gemensamt och att vi måste ha regelverk för hur detta ska gå till." (Riksdagen 29.04.05). Dette regelverket "syfter till att skapa ett funktionellt EU" (GP 22.09.04).

Gjennom hele debatten i Riksdagen den 29.04.05 er ordforrådet som tas frem når det er snakk om EU svært tendensiøst og eksemplifiserende. Det snakkes om EU som "ett medel" (Reinfeldt (m)) og et "instrument" (Leijonborg (fp)), mens Persson selv mener EU er en av de få politiske krefter "som vi kan *använda* för att sätta emot ett internationellt kapital som blir alltmer aggressivt" (ibid. – forfatterens uthevelse). Andre innspill i debatten gir også uttrykk for samme hovedtilnærming: "Makten över EU ägs av medlemsstaterna, det vil säga regeringarna och de nationella parlamenten." og "Det är medlemsstaterna som bildat EU. Innom denna ram släpper man in medborgarna vart femte år, i samband med valen til Europaparlamentet." (SvD 04.03.05).

Mange av de som mener at en avstemning i Riksdagen er den beste prosedyren for å ratifisere forfatningstraktaten gir altså også uttrykk for et slags mellomstatlig bilde av hva EU er. De beskriver Sveriges medlemskap i unionen med en terminologi som får det til å fremstå som nyttig og funksjonelt, og understreker ofte at EU er løsningen på alle de utfordringene som den enkelte nasjonalstat ikke kan løse alene. De fleste som

argumenterer for en riksdagsvotering legger riktignok også vekt på viktigheten av å gjøre EU mer demokratisk og åpent, samt å forankre EU-relaterte spørsmål bedre og bredere i den svenske befolkningen (se f.eks. DN 22.02.05 a og Riksdagen 29.04.05). Særlig peker denne siden av debatten på at selve forfatningstraktaten var laget for å utbedre unionens legitimitetsunderskudd, og at det er et paradoks at de som stadig maser om demokrati er imot den (GP 11.04.05, GP 22.09.04).

Det er altså slik at denne gruppen av aktører tidvis refererer til viktigheten av direkte demokratisk legitimitet, men som sitatet over gir uttrykk for, er det et svært begrenset syn på demokrati som kommer til syne. Å ”slippe medborgerne til hvert femte år” for å stemme inn sine representanter til Europaparlamentet, er en holdning til demokratiet som ligger langt unna den kontinuerlige og dynamiske offentlige debatten som det deliberative perspektivet vektlegger for at beslutningssystemet skal ha legitimitet. Når disse aktørene likevel kommenterer EUs behov for å utbedre sitt demokratiske underskudd og komme nærmere borgerne, opererer de med helt andre oppfatninger av hva EU er enn man skulle tro ut fra deres prosedyrevalg for ratifiseringen. De ønsker altså å godkjenne unionens nye juridiske grunnlag uten å involvere borgerne i prosessen på noen som helst formell måte, og gjentar samtidig til stadighet at EU må bli mer demokratisk (Riksdagen 29.04.05, Persson). Det er umulig å unngå å klassifisere dette som et paradoks, og ifølge modellens rammeverk er dette et klart uttrykk for inkonsistens i riksdagsforkjempernes argumentasjon. Jeg vil imidlertid med det empiriske materialet i denne analysen som belegg, fortsatt hevde at denne gruppen aktører primært legger for dagen en oppfatning av EU som en problem-løsende politisk enhet, og at deres prosedyrevalg korresponderer med nettopp dette.

5.4 Prosedyrer som reflekterer en rettighetsbasert legitimitet

Ifølge modellen inkluderer alle de tre øverste prosedyrealternativene folkeavstemningsinstituttet i en eller annen form, men baserer seg på to ulike logikker. Alternativ 6 og 7 defineres innunder den rettighetsbaserte strategien, mens nummer 8 er uttrykk for den verdibaserte og behandles senere. Alternativ 6 handler om nasjonale, asynkrone folkeavstemninger med krav om flertall i alle land, mens

alternativ 7 går ut på å arrangere folkeavstemning samtidig i alle land, men med krav om dobbelt flertall for å sikre små stater innflytelse. Begge disse alternativene bygger inn en rettighetsbasert legitimitetsstrategi, selv om nummer 7 er et langt klarere uttrykk for denne tilnærmingen til EU enn nummer 6. I debatten i Sverige er det nummer 6 som utpeker seg som mest aktuelt, i og med at prosessen allerede hadde kommet så langt at noen felles, europeisk prosedyre i praksis var utelukket. La oss først se på argumentasjonen for dette alternativet.

5.4.1 Argumenter for alternativ 6 – asynkrone, nasjonale folkeavstemninger

For det første er det klart at de svenske folkeavstemningsforkjemperne ikke deler regjeringens syn på forfatningstraktatens innvirkning på svensk konstitusjonell lovgivning. De mener at en grunnlovsendring er nødvendig: ”Eftersom konstitutionen för Europa i praktiken innebär en grundlagsändring, bör den godkännas i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag” (SvD 07.10.04; se også Lundgren 2006 [intervju]). Det blir hevdet at EU-grunnloven innebærer en ”fundamental förändring av principerna för det svenska statsskicket” og at en ratifisering derfor krever en ”mycket viktig förändring av den svenska grundlagen”. (GP 13.09.04). Forfatningstraktaten ”förändrar hur landet Sverige styrs” (SvD 29.10.04 b), og noen påstår til og med at ”vår nuvarande grundlag inte tillåter oss att acceptera konstitutionen.” (ibid.). Mange peker også på at forfatningstraktaten fastlegger en politikk som oppfattes som svært høyrevridd (DN 20.02.05, se også DN 21.12.04 og SsD 23.03.05).

Jonas Sjöstedt fra Vänsterpartiet, skriver at forfatningstraktaten går ”oerhört långt i steg mot att omvandla EU till en statsbildning med mer överstatlighet och gemensam militär.” (VbK 22.09.04). Han peker også på det forhold at forslaget er dårlig for Sveriges del, ettersom det gir relativt mer makt til de store landene på bekostning av de små (DN 21.12.04), og konkluderer med at det eneste alternativet for Vänsterpartiet er å fremme et mistillitsforslag mot regjeringen, for å tvinge dem til å gå med på en folkeavstemning (ibid.). Miljöpartiet engasjerer seg også sterkt for en folkeavstemning, og femten ledende partirepresentanter skriver i en kronikk at de

ikke lenger kan samarbeide med den sosialdemokratiske regjeringen hvis det ikke blir folkeavstemning¹¹. Matt Qvortrup, professor i statsvitenskap, viser til den demokratiske ånden i den svenske grunnloven som åpner med å slå fast at ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.”, men regjeringens håndtering av prosedyrespørsmålet leder ham til den konklusjon at svensk demokrati i praksis har blitt ”elitistisk” (SvD 14.01.05).

For det andre er det mange som mener at et parlament ikke har kompetanse til å ta beslutninger som angår dets egen rolle eller spillereglene for demokratiet (GP 13.09.04; Riksdagen 29.04.05, Wibe (s); Lundgren 2006 [intervju]). ”Makt kan i en fungerande demokrati bara ges av folket, inte tas från det.” (DN 20.02.05). Når riksdagsforkjemperne argumenterer med at sakens kompleksitet gjør den uegnet som tema for en folkeavstemning, ser det ut som om det tolkes som en mistillit til vanlige folks demokratiske kapasitet. ”Politik är komplicerat, men demokratin bygger på en tilltro till folkets politiska kompetens. Vanliga Riksdagsval är inte mindre utan snarare mer komplicerade än en folkomröstning om EU-författningen” (DN 11.05.04 a; se også Lundgren 2006 [intervju]). Tanken på at saken skulle være for komplisert for gjennomsnittssvensken synes altså lite oppløftende. Noen spør regjeringen om svenskene er ”dummare än andra européer?” fordi andre land arrangerer folkeavstemninger (SvD 06.09.04), og Maria Wetterstrand fra Miljöpartiet sier: ”Ni människor som lever i Sverige är också, till skillnad från majoriteten av EU:s befolkning, intellektuellt inkapabla at säga ja eller nej till EU:s konstitution trots att den bara påstås innehålla några små, knappt märkbara, förändringar. Däremot är ni uppenbarligen kompetenta nog att utse en hel riksdag, politiker, för att avgöra frågan åt er – trots att frågan över huvud taget inte diskuterades i den valrörelse som föregick under det val till riksdagen som var för några år sedan.” (Riksdagen 29.04.05).

¹¹ Det bør her nevnes at den sosialdemokratiske regjeringen opererer med Vänsterpartiet og Miljöpartiet som støttepartier i Riksdagen, og at det er relativt alvorlig for regjeringen når begge de to støttepartiene truer med å trekke sin støtte til regjeringen dersom den ikke snur i prosedyrespørsmålet.

For det tredje oppstår det uenighet knyttet til riksdagsrepresentantenes mandat og den aktuelle Riksdagens majoritet som uttrykk for folkeviljen i denne saken. Fordi EU-relaterte saker og særlig de spørsmålene som ble diskutert i Konventet ikke var en del av den svenske valgkampen i 2002, blir det hevdet at Riksdagen ikke er representativ for folkeviljen i denne saken (DN 11.05.04 b; GP 13.09.04). ”Aldrig har väl en riksdag varit så i otakt med väljarkåren i en så viktig fråga.” (SvD 05.02.05). Den generelle tendensen til at EU-spørsmål aldri diskuteres i nasjonale riksdagsvalg ”betyr at partiene aldri skaffer seg mandat i de spørsmålene” (Lundgren 2006 [intervju]). ”De etablerte partiene vil slippe folkeavstemning fordi de vet at de ikke er repre-sentative for folkeopinionen, og de vil slippe det som egentlig er politikk, å reise rundt i landet og bo på hotell og tale for 16 personer på et lite sted og forsøke å påvirke opinionen i landet. Man vil i stedet ta en avgjørelse i Riksdagen, og si at man hadde mandat til det.” (Lundgren 2006 [intervju])¹².

For det fjerde blir de positive effektene av en folkeavstemning hyppig løftet frem av dens forkjempere. Den stimulerer til debatt og gjør grunnloven til ”folkets egendom” (GP 13.09.04), og dessuten hevdes det at både forskning og erfaring viser at borgerne blir ”bättre informerade, känner sig mer delaktiga i politiska beslut och får ett större förtroende för det politiska systemet.” (ibid.; se også SvD 14.01.05 og SvD 05.02.05). Det synes som et av hovedargumentene for folkeavstemning er at den er et redskap for å stimulere til en omfattende debatt, og dermed øke folkets kunnskaper om EU (Lundgren 2006 [intervju]). Det som slår en i forbindelse med denne effekt-dimensjonen ved prosedyredebattn er at nærmest alle de involverte debattantene er opptatt av de samme ønskelige effektene. Det vil si; forkjemperne for begge alternativene legger vekt på at debatten må være så bred som mulig slik at folkets kunnskaper om EU kan økes, og slik at den generelle europadebatten i Sverige kan forankres også utenfor elitens arenaer.

¹² Denne argumentasjonen kan også tas til inntekt for en løsning på linje med alternativ 4 eller 5, som nettopp innebærer en utsettelse av saken til etter neste parlamentsvalg, for at folket skal kunne tildele sine representanter et eksplisitt mandat til å avgjøre saken. Argumentene her er dog fremsatt av aktører som primært ønsket en folkeavstemning, og må derfor klassifiseres som argumenter for alternativ 6.

Middelet er det imidlertid stor uenighet om, og i en kommentar til Maud Olofssons idé om et såkalt "demokratikonvent", skriver en rekke politikere som stod bak initiativet "Folkomröstning.nu": "Når vi begär att EU-fördraget ska underställas väljarna får vi till svar att man kommer att ordna "seminarier" för att informera medborgarna och låta dem tycka till. Som om tyckande på ett möte kunde ersätta verkligt medbestämmande. Varför denna rädsla för folkviljan?" (SvD 05.02.05). Regjeringens og de borgerlige partienes prosedyrevalg med bred debatt uten direkte folkelig innflytelse stemples som "första klassens hyckleri" (SvD 09.12.04), en "parodi på demokrati" (SsD 23.03.05), "en demokratisk katastrof" (SvD 09.12.04), og "rent hyckleri" (DN 20.02.05). Dagens Nyheter kommenterer forslaget slik: "Eftersom alla fem japartier vill at beslutet ska fattas i riksdagen, eftersom det handlar om ja eller nej till ett färdigt förslag och eftersom alla fem tycker att förslaget är bra, är det inte givet vart kritiker ska ta vägen med sina åsikter i den tänkta debatten." (DN 09.12.04).

Et argument som også går igjen svært ofte i det analyserte kildematerialet, er referansene til euro-avstemningen i 2003. Det synes som om mange sitter igjen med en følelse av at den saken hadde fått et annet utfall dersom ikke folket hadde blitt rådført. EMU-avstemningen viste at kløften mellom folket og den sittende Riksdagen (2002-2006) er veldig stor i EU-spørsmål (DN 11.05.04 a; GP 13.09.04; AB 20.02.05; DN 20.02.05), og at de folkevalgte erfaringsmessig ikke alltid er representative for folkeviljen (BM 14.12.04; Riksdagen 29.04.05, Ohly (v)). Dette argumentet kan sannsynligvis sies å ligge under mange av de andre, ettersom det reflekterer aktørenes assosiasjoner til folkeavstemningsbegrepet som sådant. I tillegg viser folke-avstemningsforkjemperne ofte til det faktum at et flertall i den svenske befolkningen ønsker folkeavstemning i spørsmålet om forfatningstraktaten. (se f.eks. DN 20.02.05 og Riksdagen 29.04.05, Wetterstrand (mp)).

5.4.2 Argumenter for alternativ 7 – folkeavstemning i alle land samtidig

Det er lite som tyder på at denne folkeavstemningsprosedyren er veldig aktuell i den svenske debatten. Jeg synes et debattinnlegg av statsviteren Olof Petersson er

eksemplifiserende i så måte: ”Om EU däremot i någon framtid får en virkelig konstitution kommer saken i ett helt annat läge. Då skapas ett medborgarnas EU och då måste också folket få den direkta makten över konstitutionen. I så fall aktualiseras idén om en alleuropeisk folkomröstning, där folket i EU:s alla medlemsstater, vid ett enda tillfälle, tar ställning till om de vill leva tillsammans i en demokratisk samfällighet. Men dit är vägen lång.” (SvD 04.03.05). Ruin gir her uttrykk for en oppfatning av EU som en føderal, demokratisk union som en hypotetisk forestilling. Hans påstand om at en virkelig konstitusjon ville krevet en folkeavstemning på det europeiske nivået, er helt konsistent med modellens forventninger. At Ruin konkluderer med at veien til en slik situasjon er lang, underbygger også modellen, for som vi har sett foreslår han samtidig å heller utsette ratifikasjonen til etter neste valg – en prosedyre som konvergerer med en oppfatning av EU som noe langt mindre enn en føderalstat.

Mange av aktørene som i utgangspunktet argumenterte for en nasjonal folkeavstemning, benytter seg også av begreper og argumenter som like gjerne kunne vært fremsatt i en argumentasjon for enda mer omfattende prosedyrer på det europeiske nivået. Når der gjelder oppfatningen av dokumentet, er det for eksempel mange som gir uttrykk for at forfatningstraktaten faktisk er en ekte grunnlov, slik vi ut fra modellen kun skulle forvente at hang sammen med et ønske om en europeisk folkeavstemning. I intervjuet med forfatteren kaller for eksempel partilederen for Junilistan, Nils Lundgren, dokumentet for en ”grunnlov”, og hevder at det å kalle den noe annet er ”bedrageri på høyt nivå”. Han utbroderer dette enda mer ved å hevde at Konventet ”innbilte seg at det var 1787 i Pennsylvania, Philadelphia”¹³. Lars Ohly, partilederen for Vänsterpartiet, anser også forfatningstraktaten som ”en konstitution, en grundlag, som går före svensk lag och svensk grundlag och som också bär tydliga drag av en statsbildning i Europa.” (Riksdagen 29.04.05).

¹³ Lundgren sammenlikner altså EUs konstitusjonelle prosess i og gjennom Konventet, med De Forente Staters (USAs) utarbeidelse av ”The Constitution of the United States of America” med den berømte åpningen ”We the people” fra 1787.

Disse, og andre folkeavstemningsforkjempere i den svenske debatten, argumenterer ellers for en prosedyre som ligner alternativ 6 i modellen, som vi har sett over. De klassifiserer derimot dokumentet som mer konstitusjonelt enn det man ut fra modellen skulle tenke seg. De bruker begrepene ”grunnlov” og ”konstitusjon”, mens modellens alternativ 6 antas å være uttrykk for en oppfatning av forslaget som en ”forfatnings-traktat”. Hvordan dette skal tolkes kommer vi tilbake til i neste kapittel.

5.4.3 Oppfatninger av EU som en postnasjonal, demokratisk union i debatten

Denne tilnærmingen gjenspeiles i den svenske debatten på litt ulikt vis, virker det som. For det første er det mange som omtaler EU som en slags overnasjonal politisk enhet med et demokratisk underskudd som man gjerne skulle gjort noe med. For det andre er det *noen* av dem som refererer til EU som et effektivt redskap for å løse felles utfordringer (jfr. 5.3.4), som hovedsakelig er opptatt av EU som et demokratisk rom bygget på prinsipper om rettstat og borgerrettigheter. Jeg vil i det følgende basere meg på at disse to gruppene av aktører, som i all hovedsak befinner seg på hver sin side av prosedyredebatten, i utgangspunktet har overraskende sammenfallende oppfatninger av EU. Jeg forutsetter at den første gruppen mener at EUs overnasjonalitet virkelig berører enkeltindividet på en slik måte at det bør ha demokratiske rettigheter også overfor unionen. Det forutsettes også at den andre gruppen viser i sin argumentasjon at deres oppfatning av EU som et funksjonelt samarbeid er sekundært i forhold til deres vektlegging av den demokratiske og rettighetsbaserte tilnærmingen.

Når det gjelder den første gruppen finner vi en lang rekke av folkeavstemningsforkjempere som svært hyppig beskriver EU som stadig mer overnasjonal og statsliknende. ”EU går mer och mer mot en superstat med liten folkelig makt och lämnar samarbetet mellan självständiga stater alt längre bakom sig.” (SvD 29.10.04b). Politikerne bak ”Folkomröstning.nu” hevder at EU i dag er preget av ”överlastad byråkrati”, ”detaljregulering” og ”stormaktstänkande” (SvD 05.02.05), og at konstitusjonen legger grunnen for et ”Europas Förenta Stater” (ibid.). Junilistens liste over de ti viktigste punktene i forfatningstraktaten som etter deres oppfatning

kvalifiserer til en folkeavstemning, slår fast at ”konstitutionen gör EU till en stat”, og at den skaper ”ett helt nytt EU” som ”skiljer sig fundamentalt från det EU vi folkomröstade om 1994” (BM 14.12.04). Det er ellers verdt å merke seg at det i debatten ble hevdet at en folkeavstemning ville gjøre forfatningen til en ”folkets egendom” (GP 13.09.04). Denne referansen gir klare assosiasjoner til Habermas’ tanker om en katalytisk konstitusjon, og reflekterer en tydelig rettighetsbasert logikk, selv om den ble fremsatt av en aktør som i utgangspunktet forestilte seg en svensk folkeavstemning, uavhengig av de andre medlemsstatenes prosedyrevalg.

Man kan spørre seg hvorfor disse utsagnene er klassifisert som uttrykk for en oppfatning av EU som en postnasjonal union, ettersom disse aktørene unektelig argumenterte for en nasjonal folkeavstemning, uten videre krav om at den prosedyren også måtte inkludere andre EU-land. En slik felles prosedyre må nødvendigvis fastlegges på et overnasjonalt nivå, av EU selv, men idet vi kommer inn i den svenske debatten (våren/sommeren 2004) hadde prosessen allerede kommet så langt at det ikke var mulig å reversere den og gi EUs institusjoner tilbake myndigheten til å fastlegge ratifiseringsprosedyren. De svenskene som ønsket folkeavstemning var derfor uten mulighet til å påvirke prosedyrevalget på en europeisk skala, enten de ønsket det eller ikke. I praksis var altså alternativ 7 og 8 i praksis utelukket, og det kan ha vært årsaken til at aktører som kanskje primært ville ha ønsket disse prosedyrene, heller valgte å argumentere for det alternativet som lå nærmest opp til disse, men som samtidig var innenfor rekkevidde. Det er likevel få tegn i den svenske debatten som tyder på at referansene til det europeiske nivået i forbindelse med prosedyrevalget ville ha dominert bildet, selv dersom slike prosedyrer hadde vært innen rekkevidde.

Når det gjelder den andre gruppen av aktører, peker Centerns partileder, Maud Olofsson, seg ut som et godt eksempel. Hennes parti var delvis splittet i debatten, og hun har et tilsynelatende ambivalent forhold til prosedyrevalget. Hun ønsket ikke folkeavstemning, men var likevel svært opptatt av den demokratiske forankringen av både forfatningstraktaten og den generelle EU-debatten i Sverige. Hun omtaler EU som en ”demokratisk union” (Riksdagen 13.10.04), og sier at forfatningstraktaten

”gör det möjligt att få ett öppnare, mer demokratiskt och samlat Europa” (ibid.). ”För första gång ser vi ett fritt, demokratisk och enat Europa som kan ta sig an gemensamma utmaningar för mänskliga fri- och rättigheter, hållbar utveckling och bekämpande av internationell brottslighet.” (SvD 13.10.04). Her refererer hun også til EUs viktige rolle som problemløsende enhet, men det synes som et sekundært perspektiv i hennes argumentasjon. Vi husker også at det var Olofsson som foreslo et såkalt ”demokratikonvent”, som skulle legge til rette for en bred og opplysende debatt før Riksdagen skulle ratifisere forfatningstraktaten – en idé som både statsministeren og de øvrige borgerlige partilederne sluttet seg til. Det slår oss at denne typen forslag og argumentasjon synes inkonsistent med de samme aktørenes prosedyrevalg, etter-som de både ønsker en bedre demokratisk forankring, og en avstemning i Riksdagen før neste valg. Prosedyren stemmer derfor ikke overens med argumentasjonen, dersom man legger modellens antagelser til grunn. Vi kommer tilbake til hvordan dette skal forstås i neste kapittel.

5.5 Prosedyrer som reflekterer en verdibasert legitimitet

5.5.1 Argumenter for alternativ 8 – all-europeisk folkeavstemning

Det siste alternativet i modellen fordrer at unionens borgere først og fremst identifiserer seg som europeere, blant annet fordi en all-europeisk folkeavstemning med krav om simpelt flertall ikke tar hensyn til de nasjonale demokratiske rammene i det hele tatt. Som nevnt i redegjørelsen for modellen krever dette derfor en så høy grad av tilhørighet til det europeiske fellesskapet at denne prosedyren må sies å være uttrykk for en verdibasert oppfatning av EUs legitimitet.

Det er ingen aktører i den svenske debatten som foreslår eller antyder en slik prosedyre. Folkeavstemningsforkjemperne peker riktignok på blant annet Storbritannia, Frankrike og Danmark, fordi disse landene tidlig bestemte at de skulle arrangere folkeavstemning, og understreker at svenskene også bør gis den samme muligheten til å påvirke prosessen (f.eks. SsD 25.09.04, SvD 16.10.04, SvD 29.10.04a). Disse referansene antyder likevel ikke noen felles tilhørighetsfølelse som gjør det naturlig å se den svenske debatten i et europeisk perspektiv. Når man

snakker om de andre EU-statene og deres befolkninger er det alltid i kraft av deres nasjonalitet som "franskmenn" eller "briter", aldri i betydningen "europeere, som oss". Det virker heller som man trekker frem de eksemplene som passer inn i ens egen strategi for å oppnå ønsket prosedyre, og vi kan derfor ikke tolke dette som et uttrykk for en verdibasert logikk (se også 5.4.2).

Når det er sagt ville det vært oppsiktsvekkende dersom det faktisk fantes argumenter som kunne knyttes til dette prosedyrealternativet i den svenske debatten. Modellen beskriver den all-europeiske folkeavstemningen som en ekstrem prosedyre som henleder en til et bilde av EU som en nasjonalstat. Med vår kunnskap om den generelle europadebattens innhold i Sverige ville det derfor vært svært unaturlig for noen av aktørene å bringe dette alternativet på banen.

5.5.2 Oppfatninger av EU som et verdifellesskap i debatten

Som vi har sett er det svært få kilder i det analyserte materialet som overhodet nærmer seg denne dimensjonen av det europeiske fellesskapet. Göran Hägglund (kd) er for eksempel den eneste som i det hele tatt refererte til det felles europeiske verdigrunnlaget i partilederdebattene i Riksdagen: "En debatt om framtidens EU måste også sætta fokus på vad EU är och bör förbli, nämligen en samling kring värden." (Riksdagen 29.04.05). Han beskriver samtidig EU som et "moraliskt ledlyr" og kopler dette til EUs ansvar også utenfor Europas grenser. Ved å gjøre dette impliserer han kanskje ideen om et felles verdigrunnlag, men han gjør dette på en inkluderende måte som reflekterer en langt mer universell tilnærming til verdifellesskapet enn den verdibaserte legitimitetstilnærmingen bygger inn. Referansene til Hägglund er derfor ingen sterke uttrykk for oppfatningen av EU som et verdifellesskap, slik denne er definert i modellen.

Junilistans Nils Lundgren (2006 [intervju]) er heller skeptisk til de store ordene, og kaller det europeiske verdifellesskapet "en konstruksjon og en propagandafrase". På spørsmål om hvordan han anser utsiktene for en felles ratifiseringsprosedyre for hele Europa, svarer han: "Det finnes ikke et europeisk demos, et europeisk folk som kan styre seg selv. Og det henger sammen med at det ikke finnes noen offentlig arena, så

det er ingenting som kan fungere. Det er dette man nå sier man skal skape – et europeisk demos (..) – og det lages penger, flagg, nasjonaldag, nasjonalsang og alt sånt. Og det morsomme er jo at de som gjør dette taler foraktfullt om nasjonalstaten og sier at den er en konstruksjon (..) og at det er ingenting å hylle, og samtidig så skaper man det samme på et annet nivå.”

Det er interessant å observere at den verdibaserte og den rettighetsbaserte strategien blandes med hverandre av flere av aktørene i debatten (se også Petersson i 5.4.2). Det understreker muligens det aspektet som Eriksen og Fossum (2004) berører, når de trekker frem den rettighetsbaserte strategien som en prosesstilnærming, som kanskje på sikt vil kunne danne grunnlaget for EU som et verdifellesskap¹⁴.

Oppsummering

Denne oppgaven handler om debatten om EUs legitimitet og ulike oppfatninger av denne fra et europeisk perspektiv. Ved å knytte den normative analysen av ratifikasjonsprosedyrene for forfatningstraktaten til én bestemt empirisk prosess, kan det gi oss ny innsikt i forhold til hvordan denne debatten slår ut i en nasjonal kontekst, og modellens relevans blir dermed satt på prøve. I Sverige ble det, som vi har sett, svært mye debatt om prosedyrevalget, og relativt lite debatt om forfatningstraktatens innhold og EUs fremtid som sådan. Det gjør en analyse som primært er ute etter svenskenes underliggende oppfatninger av unionens legitimitet tilsynelatende vanskelig. Jeg har i denne oppgaven derfor gjort prosedyredeebatten til en inngangs-port til å forstå den overordnede debatten om EUs legitimitetsgrunnlag, og det fikk følgelig også konsekvenser for hvilke kilder jeg har inkludert i analysen.

Jeg har i dette kapittelet forsøkt å presentere et utvalg av de argumentene som ble fremsatt av debattens aktører i Sverige. Redegjørelsen for begrunnelsene for de ulike prosedyrealternativene har fulgt strukturen i den normative modellen i oppgavens første del, og jeg vil hevde at det dannes et relativt representativt bilde av hvilke

¹⁴ Det er allmenn enighet om at dette også var tilfelle for den amerikanske konføderasjonens konstitusjonelle prosess, ettersom det ikke eksisterte noe verdifellesskap blant det ”folket” som konstituerte seg i 1787.

prosedyrer og argumenter som ble aktivert i den svenske debatten. Jeg har også forsøkt å presentere argumenter og holdninger som ikke bare ble ytret av den innerste sirkelen av maktens elite. På den annen side er det naturlig at viktige opinionsdanneres argumenter også gis en rimelig plass i en slik studie, ettersom de antas å legge premissene for i det minste en del av de andre debattantene.

Den empiriske gjennomgangen i dette kapitlet har vist at striden i Sverige stod mellom de som ønsket en prosedyre som ikke involverte folket direkte og de som ønsket direkte folkelig innflytelse i prosessen. Deretter har vi sett at det var den politiske og intellektuelle eliten, det vil si regjeringen, sentralleddet i de største partiene og en del fagfolk, som argumenterte for den første varianten, mens de små partiene, store deler av grasrotbevegelsene i noen av de store partiene og et flertall i den svenske befolkningen støttet kravet om folkeavstemning. Det fremgår relativt tydelig av gjennomgangen av de utvalgte kildene at de ulike prosedyrealternativene i den normative modellen synes å være godt dekket av den svenske debatten, selv om denne kan sies å ha vært relativt smal. Det kan antyde at modellen fungerer godt for å forstå den svenske debatten, ettersom aktørene synes å argumentere på linje med forventningene. Det vil si; dersom det ikke bare er et strategisk spill alt sammen. Det er derfor avgjørende å finne ut hvordan vi skal forstå denne kløften i den svenske debatten i det neste kapitlet.

6. Sverige som test på modellens relevans

Ut fra gjennomgangen av kildeutvalget i forrige kapittel tegner det seg et bilde av den svenske debatten som svært sprikende og skyttergravsaktig. Dette er for så vidt ikke noe nytt i forhold til den generelle europadebattens historie i Skandinavia, og andre observatører har merket seg det samme. Conrad (2006:12) hevder at debatten i Sverige viser en tydelig tendens til en kamp mellom ”an EU-skeptic public and an undemocratic power elite ignorant of the will of the constituent electorate”, og Hadenius m.fl.(1993:339) skriver: ”Typisk för alla de skandinaviska länderna är att motståndet mot EG-anslutning er betydligt stärkare utanför parlamenten än inom. Det förekommer en klar skillnad mellan partieliten och väljarna”. Dette gapet mellom folk og elite bør interessere oss, ettersom det kanskje kan fortelle oss noe mer om forholdet mellom Sveriges og svenskenes oppfatning av den europeiske unionen og dens legitimitet som sådan. Problemstillingen spør derfor *hvorfor* debatten i Sverige avdekket så store motsetninger, og jeg vil i dette kapittelet forsøke å undersøke hvordan de foreslåtte tilnærmingene til å forstå debatten, kan sies å være styrket eller svekket av funnene i debatten.

6.1 Strategisk handling eller oppfatning av legitimitet ?

La oss først slå fast at den forståelsen av debatten som gikk ut på at den var preget av innenrikspolitiske faktorer og misnøye med regjeringen, ser ut til å være svært lite aktuell for å forstå motsetningene i Sverige. Kravene om folkeavstemning kom fra hele det politiske spekteret – ikke bare fra opposisjonen – og svært få, hvis noen i det hele tatt, gav uttrykk for noen generell misnøye med regjeringen og et ønske om å *straffe* den. Det vil si at vi står igjen med to mulige alternativer; strategisk handling (4.5.1) og oppfatning av legitimitet (4.5.2). Den strategiske tilnærmingen forstår de svenske aktørene som rasjonelle, taktiske politikere som først og fremst ønsker gjennomslag for sin agenda, og som velger den prosedyren som gir størst sannsynlighet for dette. Legitimitetstilnærmingen er avledet av prosedyremodellen i oppgavens første del, og forstår misforholdet i debatten som et uttrykk for at det i

Sverige eksisterer ulike oppfatninger av både hva EU er og hvem som kan forstås som berørt av EU.

Opinionsundersøkelser tyder ikke overraskende på at EU-skeptiske svensker var skjevt fordelt i de to leirene. I en måling var 71 % av de som var negative til medlemskapet *for* folkeavstemning (DN 07.07.04), naturlig nok fordi denne gruppen fryktet at en eventuell avgjørelse i Riksdagen ikke ville representere deres syn på saken. Her melder et sentralt spørsmål seg: støttet denne gruppen kravet om folkeavstemning kun av strategiske hensyn, for å oppnå et ”nei”? Og et annet: ønsket regjeringen å forhindre en folkeavstemning av frykt for å tape den? Det er ikke mulig å gi noen sikre svar på disse spørsmålene uten et mer omfattende empirisk belegg, men det er naivt å tenke at strategi ikke spilte noen rolle i denne prosessen. Partileder Lars Leijonborg i Folkpartiet minner for eksempel om at Sverige har hatt to folkeavstemninger om EU-spørsmål i løpet av de siste ti årene, og at man ikke må havne i en situasjon der ”varje EU-förändring ska göras till föremål för folkomröstning bara därför att några på nej-sidan vill sätta så mycket käppar i hjulet som möjligt.” (Riksdagen 29.04.05) – en uttalelse som tydelig gir uttrykk for en *strategisk* holdning til prosedyrevalget, og som tillegger motstanderne samme holdning. Jeg vil likevel hevde at den strategiske tilnærmingen ikke er tilstrekkelig for å forstå debatten, og forsøke å sannsynliggjøre hva som eventuelt kan ligge bak det som kan se ut som et taktisk spill. Som nevnt tidligere kan dette gjøres ved å undersøke om det eksisterer en *systematisk ulikhet* i måten det argumenteres for de to hovedvariantene av prosedyrer på, og hvorvidt aktørenes argumentasjon er *konsistent*. Jeg vil i det følgende granske disse to aspektene.

6.1.1 Eksisterer det en systematisk ulikhet i debatten?

Spørsmålet her er om de fleste av dem som argumenterer for en folkeavstemning ser ut til å ha en i noen grad sammenfallende oppfatning av EUs legitimitet, og *vice versa*. Det vil si at de to sidene i debatten opererer med gjensidig utelukkende kategorier, og at de konsekvent inntar ulike posisjoner i alle viktige aspekter av saken. Dersom en slik ulikhet kan påvises gjennom analysen av debattens

argumenter, vil dette styrke tilliten til de antagelsene jeg har satt opp i modellen. Dersom det ikke dreier seg om noen systematisk forskjell mellom riksdags- og folkeavstemnings-forkjempenes posisjoner, og aktørene kanskje også veksler mellom å basere seg på ulike oppfatninger i sin argumentasjon, vil det styrke forståelsen av den svenske debatten som preget av strategisk handling.

Det går relativt tydelig frem av analysen at det eksisterer en slik systematisk ulikhet i debatten i forhold til hvordan forfatningstraktaten og EU beskrives. De som ønsket en parlamentarisk prosedyre oppfattet forfatningstraktaten som en "traktat", mens folkeavstemningsforkjemperne systematisk kalte den en "grunnlov" eller "konstitusjon". Videre fremgår det av kildene at begge sidene av debatten gav uttrykk for svært forskjellige oppfatninger av hva slags enhet EU er og hvilken legitimitet unionen hviler på. Det er likevel mulig at dette kun er retorisk manipulasjon av saken, fordi aktørene kanskje fant det hensiktsmessig å forsøke å legge premissene for resten av debatten ved å beskrive forfatningstraktaten og EU med en bevisst terminologi. Eksistensen av en systematisk ulikhet i argumentasjonen er dermed ikke alene tilstrekkelig for å hevde at valget av prosedyre er et oppriktig uttrykk for ens oppfatning av EU.

6.1.2 Er aktørenes argumentasjon konsistent?

La oss så gå nærmere inn på det substansielle innholdet i argumentasjonen for hver av prosedyrene. Ved å gjøre det er det mulig å undersøke om aktørene argumenterer i samsvar med seg selv og sine meningsfeller, og om de benytter seg av argumenter som reflekterer oppfatninger som ut fra modellen antas å være knyttet til den prosedyren de ønsker. Fordi modellen utbroderer prosessen og inkluderer mange ulike prosedyrealternativer, skapes det et finmasket mønster som gjør oss bedre i stand til å identifisere inkonsistens og avvik. Dersom vi finner høy grad av *intern konsistens* i kildene vil dette i så fall øke både aktørenes troverdighet og modellens relevans. La oss først se på de som argumenterte for riksdagsavstemning.

Er riksdagsforkjempernes argumentasjon konsistent?

Gjennom hele prosessen finner vi for eksempel at regjeringen og dens allierte i prosedyrespørsmålet konsekvent omtaler forfatningstraktaten som en ”internasjonal traktat”. Videre tar de i bruk et svært instrumentelt og økonomisk vokabular når de omtaler EU som sådan. Analysen i forrige kapittel viste tydelig at denne siden av debatten gir uttrykk for en mellomstatlig oppfatning av EU, helt på linje med bildet av unionen som en problemløsende enhet. Denne argumentasjonen stemmer overens med den funksjonelle tilnærmingen til EUs legitimitet, uten behov for demokratisk deltagelse i beslutningsprosessene. Dersom regjeringen faktisk oppfatter EU slik den selv gir uttrykk for, betyr det at det er *logisk* å ratifisere den oppdaterte versjonen av den intergovernmentale traktaten i Riksdagen. EU utgjør ingen makt i seg selv og berører ikke svenske borgere direkte, og det representative demokratiet tilfredsstiller dermed alle krav til demokratisk legitimitet. Regjeringen kan altså hovedsakelig sies å argumentere konsistent og på linje med modellens antagelser.

Det er imidlertid enkelte momenter i riksdagsforkjempernes argumentasjon som bryter klart med dette mønsteret. Et eksempel på dette er som nevnt Centerpartiets leder, Maud Olofsson (se 5.3.2), ettersom hun oppfatter EU som avhengig av en demokratisk forankring, samtidig som hun argumenterer for en prosedyre som i all hovedsak avskjærer den svenske befolkningen fra muligheten til å delta i prosessen. Det er uklart om hennes ønske om en institusjonalisert debatt om EUs fremtid skal tolkes som et reelt uttrykk for en anerkjennelse av EUs overnasjonale karakter, eller om det kun er et retorisk knep for å tilfredsstille prosedyrekritikerne. Jeg velger å tolke forslaget om et ”demokratikonvent” som et uttrykk for det første, og konkluderer med at Olofsson *ikke* oppfyller kriteriet om konsistens, fordi hun *ikke* argumenterer i overensstemmelse med forventningene i modellen. Det faktum at hennes idé og tanker om en demokratisk forankring av prosessen ble støttet av både regjeringen og resten av de borgerlige partilederne, setter disse sentrale riksdagsforkjemperne i samme lys. Det synes dermed som et ikke ubetydelig paradoks at disse aktørene argumenterer for den prosedyren de gjør, gitt deres uregelmessige,

men likevel utvetydige, bemerkninger angående EUs behov for direkte demokratisk legitimitet.

Samtidig vet vi at regjeringen deltok i utformingen av forfatningstraktaten i Konventet og under regjeringskonferansen, og må ha vært klar over at EU i og gjennom den konstitusjonelle prosessen har utviklet seg til noe mer enn en ren intergovernmental organisasjon. EU-rettens forrang fremfor og direkte effekt på nasjonal lovgivning, opprettelsen av et unionsborgerskap, økt bruk av kvalifisert flertall i Rådet, og økt makt til Europaparlamentet er bare noen av de utviklingstrekkene som tyder på at EU gjennom de siste årenes utvikling er i ferd med å bli en ny type politisk enhet, som skiller seg fra en mellomstatlig organisasjon på vesentlige punkter. Både forskning og faktiske debatter i andre EU-land har vist at det ikke lenger er fruktbart å snakke om et intergovernmentalt EU (se bl.a. Weiler 1997; Hooghe & Marks 2001). Disse trekkene er også den svenske regjeringen godt kjent med.

Regjeringen valgte likevel å konsekvent definere resultatet av Konventets arbeid som en "traktat". Regjeringens høringsutkast for ratifiseringen av forfatningstraktaten baserte seg dessuten på en juridisk vurdering som konkluderte med at den ikke innebar noen større endringer i forhold til den medlemsskapsavtalen svenskene stemte over i 1994. Man kan med god grunn spørre seg om dette var strategisk retorikk regjeringen valgte mot bedre vitende. Fordi man visste at introduksjonen av det konstitusjonelle begrepet ville føre debatten inn i et ulendt grunnlovsterreng, ønsket man kanskje å tone ned disse referansene overfor velgerne. En omfattende debatt om forfatningstraktaten i Sverige, enten i form av en folkeavstemning, eller i form av noe liknende et "demokratikonvent", ville trolig blant annet handlet om dette aspektet. I så fall ville regjeringens retorikk på dette punktet blitt avslørt, dersom den ikke stemte overens med svenskenes oppfatning av virkeligheten etter en opplysende debatt. Det er følgelig rimelig å hevde at regjeringen trolig tonet ned uheldig begrepsbruk for å gjøre dokumentet mer spiselig. Intervjuet med Danielsson understreker dette.

Dette reiser spørsmål ved riksdagsforkjempenes troverdighet: Er det *prosedyrevalget* som reflekterer deres faktiske oppfatning av EUs status, og er dermed bemerkningene om behovet for demokratisk legitimitet kun strategisk retorikk for å fremstå som sensitive for folkets vilje? Eller er det referansene til EUs demokratiske underskudd som reflekterer regjeringens *egentlige* oppfatning av unionen, mens prosedyrevalget kun er et strategisk middel for å øke sannsynligheten for en vellykket ratifisering? Dersom det siste er tilfellet vil det bety at regjeringens konsekvente omtale av EU som en intergovernmental organisasjon i så fall kun er strategisk retorikk. Det er naturligvis en mulighet, men på et eller annet tidspunkt ville i så fall dens *egentlige* oppfatning av EU som en overnasjonal enhet ha skint igjennom. Fordi det ikke er mulig å spore noen underliggende oppfatning av EU som noe mer enn en mellomstatlig organisasjon i regjeringens argumentasjon, er det dermed *ikke* empirisk belegg for å hevde at regjeringen handlet gjennomført strategisk.

Er folkeavstemningsforkjempenes argumentasjon konsistent?

La oss nå undersøke om den andre siden av debatten oppfyller kriteriet om konsistens. Junilistans Nils Lundgren er et godt eksempel på denne gruppen aktører. Han klassifiserer nemlig i intervjuet EU *per i dag* som en ”mellomstatlig organisasjon” hvor man har valgt å samarbeide på visse områder, og at det må finnes et regelverk som også inneholder et kvalifisert majoritetssystem, fordi ikke alle kan ha vetorett i hver eneste sak på områder der ”samarbeid i det hele tatt skal bedrives”. Men så avslører han sin oppfatning av utviklingen: ”Om sånne områder skal bli flere, ja da må vi ha veto. Og EU-grunnloven innebærer et enormt stort skritt i retning av å øke det hele.” Det kan derfor avledes at Lundgren oppfatter EU, *i og med* forfatnings-traktaten, som en mer overnasjonal enhet, hvis beslutninger griper direkte inn i folks hverdag. (Dersom man i tillegg godtar det faktum at store deler av innholdet i forfatningstraktaten kun er en nedtegnelse av allerede praktiserte normer, vil man i tillegg kunne hevde at Lundgren, også *før* forfatningstraktaten, oppfattet EU som en overnasjonal enhet.) Dette resonnementet gir rom for å hevde at Lundgrens prosedyrevalg kan være et uttrykk for noe mer enn hans ønske om en mislykket ratifisering. Hans argumentasjon peker i retning av at han mener at forfatnings-

traktaten berører den enkelte borger fordi den gjør EU til en føderalstatsaktig politisk skapning som også trenger direkte legitimitet for sin maktutøvelse. Ergo: et bilde av EU som både statenes og folkenes union. Lundgrens argumentasjon er følgelig internt konsistent og helt på linje med modellens antagelser, og jeg vil påstå at han er relativt representativ for hele prosedyreopposisjonen.

Det gjenstår likevel ett moment i argumentasjonen til Lundgren og hans meningsfeller som ikke virker helt konsistent med deres ønske om en *nasjonal* folkeavstemning. Som vi har sett omtaler de konsekvent dokumentet som en ”grunnlov” eller ”konstitusjon”, og impliserer dermed at dette er en europeisk, konstitusjonell prosess som involverer befolkningene i *alle* medlemsstatene samtidig. Lundgren, og mange med ham, er sterkt kritiske til en slik prosess, noe han viser når han sier at det ikke finnes noe europeisk ”demos” som kan konstituere seg. Spørsmålet er derfor om de stadige henvisningene til forfatningstraktaten som ”grunnlov” er skremsels-propaganda eller om de er reelle uttrykk for en oppfatning av at EU er i ferd med å få et konstitusjonelt grunnlag. Dersom det kun er *trusler* fremsatt for å skremme de svenske velgerne med et bilde av EU som en superstat, fremstår denne retorikken som et uttrykk for strategisk handling. I så fall er det irrelevant å forvente en streng konsistens i argumentasjonen. Trusler krever ikke rasjonelle begrunnelser for å bli oppfattet som reelle, men at aktørene som fremsetter dem er troverdige (Elster 1998:103). Dersom det derimot er ment som *advarsler* om et mulig angrep på den svenske grunnloven og suvereniteten, fremstår det i stedet som uttrykk for en oppriktig oppfatning av EU som en politisk enhet med føderale aspirasjoner. I så fall vil det være høyst relevant å forsøke å finne en konsistens i begrunnelsene, ettersom advarsler er avhengige av å underbygges av rasjonelle argumenter. Det er for så vidt ikke mulig, med det kildematerialet denne analysen baserer seg på, å identifisere intensjonen bak argumentasjonen til folkeavstemningsforkjemperne på dette punktet. Men vi kan anta at referansene til begrepene ”grunnlov” og ”konstitusjon” er oppriktige advarsler fra aktørenes side, gitt deres ellers svært så konsistente argumentasjon på linje med forventningene i modellen.

6.2 Hva kan vi lære av den svenske debatten?

En god metodologisk hovedregel er å være varsom med å generalisere, særlig dersom man har undersøkt et lite antall observasjonseenheter. I denne oppgaven har jeg kun sett på én debatt i ett land, og i tillegg basert analysen på kun én del av den totale mengden innspill i debatten. Dette gir lite rom for å trekke generelle konklusjoner på bakgrunn av resultatene av analysen. Den svenske debatten har også et eget særpreg, gitt Sveriges politiske historie, kultur og befolkningens generelle skepsis til EU. Dette begrenser muligheten for å trekke paralleller til andre medlemsstater. Det er dog et par momenter vi kan tillate oss å huske i dette tilfellet, og kanskje dra nytte av i andre sammenhenger.

Den svenske regjeringen bestemte seg relativt raskt for å forsøke å unngå en folkeavstemning. Deres argumentasjon var bygget på en juridisk vurdering av innholdet i forfatningstraktaten, som konkluderte med at den svenske grunnloven ikke ville bli berørt. At dette ville skape debatt må man ha forutsett, men regjeringen kan ikke sies å gi inntrykk av at den hadde noen velutviklet strategi for å imøtegå kritikken. Denne tilbaketrukne og litt passive innstillingen gjorde trolig vondt verre. Regjeringen fortsatte å stå på sitt, og statsministeren følte det til slutt nødvendig å innkalle sin egen opposisjon til et møte hvor man ble enige om å følge den opprinnelige planen med ratifisering i Riksdagen før neste valg. At dette gav støtet til den nest største underskriftskampanjen i svensk historie, forteller litt om engasjementet i prosedyredeebatten. Regjeringen ønsket fortsatt ikke å snakke så mye om saken, og ville heller legge tilrette for en mer generell, folkelig debatt om EUs fremtid som sådan. Denne uendrede holdningen gjennom hele debatten synes å ha vært svært kontraproduktiv for regjeringens del. For det første ble den mer upopulær ved at den ble fremstilt av prosedyremotstanderne som lite lydhør overfor folket. For det andre ble det enda *mer* debatt om saken på grunn av regjeringens standhaftige linje.

6.2.1 Fantes det noen løsning på konflikten i den svenske debatten?

Den svenske statsviteren Olof Ruin foreslo nettopp en løsning på dette regjeringens dilemma, da han i debatten tok til orde for utsatt ratifikasjon i Riksdagen etter neste valg (DN 18.12.04). Dette ble som sagt avfeid av regjeringen, men her er vi inne på et sentralt punkt: All erfaring i Sverige tilsier at EU-relaterte spørsmål ikke får en dominerende rolle i valgkampene til Riksdagen. En såpass viktig sak som forfatningstraktaten ville sannsynligvis fått mye oppmerksomhet i en nasjonal valgkamp, men ville trolig ikke *avgjort* valget eller endret det klare flertallet i Riksdagen *for* forslaget. Det vil altså si at man ved å utsette ratifiseringen i Riksdagen til etter valget både ville stilt kritikerne til ro ved å komme dem i møte, samtidig som man sannsynligvis ville oppnådd en vellykket ratifikasjon likevel. Min tolkning av dette er dermed at regjeringen *faktisk* mente at forfatningstraktaten var en traktat, og at de *faktisk* mente at Riksdagen var best egnet til å ratifisere den, og dermed at de var oppriktige når de fremstilte EU som en mellomstatlig organisasjon, uten konstitusjonelle eller statsliknende aspirasjoner. Intervjuet med statssekretær Lars Danielsson underbygger denne tolkningen.

En annen tolkning av regjeringens oppførsel kan være at man følte seg såpass usikker på hvordan en eventuell utsettelse av saken til etter neste riksdagsvalg ville slå ut, at man rett og slett ønsket å få ratifisert forfatningstraktaten så fort som mulig. En slik tolkning underbygger i så fall påstanden i avsnitt 6.1.2, om at strategiske vurderinger kan ha spilt noe større rolle for regjeringens oppførsel enn for folkeavstemningsforkjempenes. Kanskje er *begge* disse tolkningene delvis riktige, og regjeringen handlet muligens både strategisk og intuitivt ut fra sine oppfatninger av saken og EU som sådan. For en utenforstående observatør er det like fullt vanskelig å se hva regjeringen ville ha tapt på å utsette ratifiseringen til etter valget i 2006, i forhold til hva den tapte med den linjen den valgte, og ville ha tapt dersom den hadde forfulgt denne linjen også i fortsettelsen (se også Jungar & Karlsson 2005).

Oppsummering

For å sannsynliggjøre at aktørenes oppførsel kan forstås som uttrykk for noe mer enn bare strategisk handling, har jeg i denne analysen brukt den normative analysemodellen som et mønster, og sammenlignet funnene i kildene med dette. Jeg har tatt utgangspunkt i at sannsynligheten for strategisk handling øker i takt med inkonsistensen i aktørenes argumentasjon. Desto tydeligere aktørene holder seg innenfor modellens forventninger, jo mer kan deres oppfatning av EUs legitimitet bidra til å forstå motsetningene i prosedyredebatte i Sverige. Likevel bør vi som sagt ikke avskrive muligheten for at aktørene i den analyserte svenske debatten handlet strategisk. Drøftingen av konsistensen i aktørenes argumentasjon i dette kapitlet har tegnet et bilde av begrunnelsene for hver av de to prosedyrealternativene (riksdags-avstemning og folkeavstemning) som konsekvent forskjellige (systematisk ulikhet) og i all hovedsak internt konsistente i forhold til modellen. De som ønsker folke-avstemning avslører en oppfatning av EU som en overnasjonal, føderal politisk enhet som berører enkeltborgerne, og som derfor er avhengig av direkte legitimitet gjennom juridiske og demokratiske rettigheter, mens de som ønsker en ratifikasjon i Riksdagen hovedsakelig beskriver EU som noe langt mindre dramatisk; en mellomstatlig organisasjon som Sverige er med i fordi det er formålstjenlig. Det finnes, som jeg også har kommentert i dette kapitlet, avvik fra dette mønsteret, men hovedtendensen fremstår likevel som relativt tydelig. På bakgrunn av oppfyllelsen av kriteriet om konsistens, er det grunn til å antyde at valget av selve ratifikasjonsmetoden ikke bare er en kalkulert strategi, men også et uttrykk for aktørenes oppfatning av EUs legitimitetsgrunnlag og status som politisk enhet.

7. Oppsummering og konklusjon

Den store og kontinuerlige debatten om hva det europeiske integrasjonsprosjektet egentlig er, og hva det skal bli i fremtiden, har gitt seg utslag i en omfattende debatt om EUs demokratiske legitimitet. Mye oppmerksomhet er blitt viet den konstitusjonelle prosessen som EU i løpet av de siste årene har begitt seg inn i, og som resulterte i forslaget til en "Treaty Establishing a Constitution for Europe". Dette har skapt forhåpninger om at unionen kunne bli i stand til å fungere som et *folkenes* Europa – ikke bare *statenes* Europa – men som også tittelen tilsier er hele prosessen preget av en omfattende ambivalens.

Den svenske versjonen av denne debatten ble i høy grad dominert av spørsmålet om hvilken *prosedyre* man skulle velge for å ratifisere forslaget til den konstitusjonelle traktaten. Det store engasjementet rundt akkurat dette kan forklares ved at den svenske regjeringen tidlig gikk inn for å ratifisere forslaget i Riksdagen, uten valg eller folkeavstemning først. For å studere den svenske debatten om forfatnings-traktaten og EU som sådan, ble det derfor nødvendig å gå via prosedyredeebatten. Problemstillingen for oppgaven handlet følgelig om å finne ut *hva* valget av prosedyre er et uttrykk for, og *hvorfor* debatten om akkurat dette avdekket et så omfattende misforhold mellom eliten og folket i Sverige.

For å besvare den første delen av problemstillingen trengte jeg et analytisk verktøy som kunne systematisere det prosedurale aspektet og kople det til den overordede debatten mellom ulike oppfatninger av EUs legitimitet. Jeg valgte derfor å se prosedyrespørsmålet i et europeisk perspektiv, for å identifisere spekteret av mulige alternative ratifikasjonsmetoder. Ved å systematisere disse alternativene i en *analytisk modell*, ble det svært tydelig at valget av beslutningsprosedyre ikke er et nøytralt valg, men avgjørende for hvilke offentlige arenaer som aktiveres i prosessen. Dermed er prosedyrevalget både en årsak til, og en konsekvens av, hvem som oppfattes som *berørt* av saken. Denne innsikten, som bygger på logikken i det deliberative demokratiperspektivet, har gitt meg muligheten til å studere hvordan

ulike prosedyrealternativer reflekterer forskjellige oppfatninger av hva som gjør unionen legitim, og hva slags politisk enhet EU er. Den store bredden av alternative prosedyrer dannet et nyansert mønster som utfordret det teoretiske begrepsapparatet knyttet til EUs status som politisk enhet. De tradisjonelle kategoriene som forstår EU ut fra en mellomstatlighet – overstatlighet-akse er kanskje ikke like fruktbare når de koples til det spekteret av ratifikasjonsprosedyrer som modellen fant. Fordi ulike offentlige arenaer aktiveres av ulike prosedyrer, og ulike aktører og grupper dermed kan oppfattes som berørt av EU på forskjellige måter, er det behov for å supplere det begrepsmessige kartet over EUs legitimitetsgrunnlag slik at det bedre stemmer overens med terrenget.

Debatten om EUs legitimitet reiser spørsmål ved EUs potensial til å etablere et velfungerende demokrati på et overnasjonalt nivå – et spørsmål blant annet Jürgen Habermas har arbeidet mye med. Hans tanker om det *postnasjonale demokratiet* viste seg i denne normative tilnærmingen svært relevante for å forstå debatten om EUs konstitusjonelle prosess, og hans konklusjon er foreløpig at det ikke eksisterer en offentlighet på det europeiske nivået som fungerer tilfredsstillende nok til at det er mulig å snakke om et postnasjonalt demokrati. Utarbeidelsen av en ”katalytisk konstitusjon”, som også underlegges en godkjenningsprosess der de europeiske borgerne får delta direkte og samtidig, er en strategi som ifølge Habermas (2001b) kanskje på sikt vil bidra til å løse dette dilemmaet.

For å besvare problemstillingens andre del var det nødvendig å analysere den svenske debatten og deretter holde den opp mot antagelsene i modellen for å teste dennes relevans. Spørsmålet var hvorfor debatten om prosedyrene avdekket et så stort motsetningsforhold mellom eliten og folket i Sverige – om det var uttrykk for strategiske vurderinger for å oppnå ønsket utfall, eller om man rett og slett valgte en prosedyre som intuitivt korresponderte med ens faktiske oppfatning av EU. Dette gjorde det aktuelt å se nærmere på hvorvidt debatten var preget av *strategisk* eller *kommunikativ* handling, hvilket igjen aktualiserte Habermas’ tanker om pragmatiske, etiske og moralske diskurser. Disse former innholdet i den kommunikative prosessen, og er nyttige redskaper for å identifisere hvilken *logikk* argumentasjonen

bygges på. For å undersøke dette konsentrerte analysen seg om *konsistensen* i aktørenes argumentasjon. Høy grad av samsvar med egne argumenter og med modellens antagelser ble antatt å styrke påstanden om at prosedyrevalget kan forstås som uttrykk for aktørenes oppfatning av EU.

De aller fleste aktørene argumenterte også på en internt konsistent måte, som samsvarte svært godt med modellens antagelser. Regjeringen og dens meningsfeller i denne saken kan tillegges en oppfatning av EU som en mellomstatlig politisk enhet, alene legitimert gjennom de funksjonene den fyller for de involverte statene. En slik holdning impliserer at man ikke anser EU som en politisk enhet med direkte bånd til borgerne. Det er forholdet "*Sverige – EU*" som ifølge denne tankegangen er avgjørende, ikke forholdet "*svenskene – EU*". Det tydeliggjør en bakenforliggende tanke om at EU ikke behøver direkte legitimitet gjennom demokratiske prosedyrer. Det europeiske samarbeidet anses å være funksjonelt og nyttig for den enkelte medlemsstat, og legitimeres derfor indirekte gjennom disses regjeringer og parlamenter.

Denne oppfatningen står i et spenningsforhold til den konstitusjonelle "framingen" som denne prosessen hele tiden har vært preget av. Den svenske regjeringens bilde av EU synes dermed i utakt med den generelle debatten på det europeiske plan og i andre medlemsstater, hvor man i stor grad har forlatt den intergovernmentale idéen. Dette misforholdet ble ekstra tydelig da et flertall i den svenske befolkningen (58 %) ønsket en folkeavstemning, mens bare 12 % var enige i regjeringens prosedyrevalg¹⁵. 26 % mente det var lurt å vente med ratifiseringen i Riksdagen til etter valget. Befolkningen (og de politikerne som fremstilte seg som dens talsmenn) gav altså uttrykk for et ønske om å få delta i ratifikasjonsprosessen direkte. Dette ønsket kan ha blitt styrket ved at mange andre EU-land tidlig signaliserte at man ville arrangere folkeavstemninger, men må også tolkes som en direkte konsekvens av at forfatnings-traktaten ble oppfattet som et konstitusjonelt dokument. Det leder en til en antagelse

¹⁵ Opinionsmåling utført av FWS (Temos), URL: <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=394845> (29.03.05)

om at befolkningen også oppfattet EU som noe mer enn en mellomstatlig, problem-løsende enhet. Analysen av debatten viste tydelig at dette stemte, ettersom de som tok til orde for en folkeavstemning konsekvent beskrev forfatningstraktaten som en ”grunnlov” eller ”konstitusjon”, og tegnet et bilde av EU som en overnasjonal, føderal type enhet – helt på linje med de forventningene modellen satt opp.

På den annen side var det også elementer i det empiriske kildematerialet som ikke var helt konsistent med forventningene ut fra modellen. Riksdagsforkjemperne demonstrerer for eksempel en tydelig ambivalens i sin argumentasjon, når de blander inn referanser til EUs behov for demokratisk legitimitet i sine resonnementer. Ifølge modellen er det unødvendig å involvere folket direkte i beslutningsprosessen, dersom man oppfatter EU som en funksjonell, problemløsende enhet. Den prosedyren regjeringen og dens allierte i debatten argumenterte for, er en entydig refleksjon av denne formen for legitimitet, og det forekommer oss derfor som et paradoks at de samtidig anerkjenner unionens behov for å bli ”mer demokratisk”. Dersom deres oppfatning av EU dermed kan sies å bevege seg mot en overnasjonal, føderal enhet som berører borgerne direkte, ville dette *rasjonelt sett* tvunget regjeringen til å revurdere sitt prosedyrestandpunkt. Vissheten om at dét ikke var aktuelt kan indikere en viss strategisk oppførsel fra regjeringens side, ved at den kanskje nedtonet sakens konstitusjonelle karakter og dermed rettferdiggjorde en lite omfattende prosedyre.

Et av momentene ved folkeavstemningsforkjempernes argumentasjon er også verdt å nevne i denne sammenhengen. Vi har sett at denne gruppen av aktører refererte til forfatningstraktaten som mer konstitusjonell enn man skulle forvente ut fra modellen. Det kan som sagt være uttrykk for en strategisk retorikk, men det kan også reflektere en oppriktig oppfatning av dokumentet, fremsatt som en advarsel. Fordi de to prosedyrealternativene som inkluderer folkeavstemning på et europeisk nivå (7 og 8) allerede var utenfor rekkevidde på det tidspunktet vi kommer inn i den svenske debatten, synes folkeavstemningsforkjempernes argumentasjon likevel konsistent med modellens logikk. Gitt de begrensningene prosessen innebar, ønsket de en prosedyre som var så omfattende som mulig – en preferanse som både kan forklare og rettferdiggjøre deres oppfatning av dokumentet.

Den svenske debatten avdekket at prosedyredeebatten kan forstås som et uttrykk for ulike oppfatninger av EUs legitimitet og status som politisk enhet, selv om drøftingen viste at strategiske vurderinger også spilte en rolle, kanskje særlig for regjeringens del. Den empirisk baserte konklusjonen blir i alle fall at det er grunn til å hevde at valget av prosedyre for ratifikasjonen av EUs forfatningstraktat er uttrykk for *noe mer* enn strategiske vurderinger.

Da den konstitusjonelle prosessen på det europeiske nivået nådde den fasen hvor forfatningstraktaten skulle ratifiseres i medlemsstatene, ble den svenske regjeringen og Riksdagen sittende med ansvaret for å bestemme hvilken prosedyre Sverige skulle velge. Problemet var bare at disse ikke oppfattet prosessen som konstitusjonell, og så dermed ikke behovet for at borgerne skulle inkluderes direkte i beslutningsprosedyren, ettersom det var staten Sverige og ikke den svenske befolkningen som først og fremst ble berørt av saken. Prosedyren de valgte gav derfor uttrykk for en oppfatning av unionen som *Sveriges EU* – ikke *svenskenes EU*, slik mange hadde håpet forfatningstraktaten skulle bidra til.

Litteraturliste, kildeliste og ordforklaringer

Litteraturliste:

- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering, Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Beetham, David og Christopher Lord (1998). *Legitimacy and the European Union*. New York: Addison Wesley Longman Ltd.
- Bergström, Göran og Kristina Boréus (2000). *Textens mening och makt, Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*, Lund: Studentlitteratur.
- Blæss, Geir Martin (2004). *EU og Habermas' diskursteoretiske demokratimodell. Et prosedyremessig rammeverk for et postnasjonalt demokrati?*. ARENA Report nr. 8/2004, Oslo: ARENA, Universitet i Oslo.
- Cohen, Joshua (1999). "Deliberation and Democratic Legitimacy". i Jamses og William (red.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Conrad, Maximillian (2006). *A European Public Sphere and the Issue of Permeability. The Debate on the Constitutional Treaty in Two Swedish Quality Newspapers*. Oslo: ARENA, Universitetet i Oslo. Paper.
- Closa, Carlos (2004): "The Convention Method and the transformation of EU Constitutional Politics", kap. 11 i Erik Oddvar Eriksen m.fl.(red.): *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge.
- Danielsson, Lars (2006). Intervju med forfatteren i Stockholm 22. februar.
- Delors, Jacques (1989). *A Necessary Union*. Tale holdt av Jacques Delors, president for Kommisjonen, 17. oktober 1989 i Brugge, Belgia.
- Ds (2004). *Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa*. Departementsskrivelse fra den svenske regjeringen. Stockholm, desember 2004.
- Elster, Jon (1991). *Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante*. Working Paper nr. 4, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, Chicago: University of Chicago.
- Elster, Jon (1998). "Deliberation and Constitution Making", kap. 4 i Jon Elster (red.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Eriksen, Erik O. (1999). "Towards a logic of justification – on the possibility of post-national solidarity" i M.Egeberg og P.Lægheid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavia University Press.
- Eriksen, Erik O. (2005). "Reflexive Integration in Europe", kap. 1 i Erik Oddavar Eriksen (red.): *Making the European Polity – Reflexive integration in the EU*. London: Routledge.

- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum (2002). "Democracy through Strong Publics in the European Union", artikkel publisert for ARENA, Universitetet i Oslo.
- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum (2004a). "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed", *International Political Science Review*, Vol 25, No. 4: s.435-459.
- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum (2004b). "Europe at a Crossroads: Government or Transnational Governance?", kap. 7 i Christian Joerges m.fl. (red.): *Transnational Governance and Constitutionalism*. Oxford: Hart Publishing
- Eriksen, Erik O. og Jarle Weigård (1998). "Deliberativt demokrati", kap. 3 i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, Erik O. og Jarle Weigård (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eurobarometer 62, desember 2004 (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm)
- Fossum, John Erik (2001). "Deep diversity versus constitutional patriotism, Taylor, Habermas and the Canadian constitutional crisis" – Artikkel i ?, s. 179-206
- Fossum, John Erik og Agustín José Menéndez (2006) A European Conundrum: Constitutionalisation versus Integration?. Presentert på ARENA-seminar 6. april, Universitet i Oslo. Seminarpaper.
- Fearon, James D. (1998). "Deliberation as Discussion", kap. 2 i Jon Elster (red.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilljam, Mikael m.fl.(1998). "The Referendum in Representative Democracies", kap. 13 i Anders Todal Jenssen m.fl. (red.): *To Join or Not to Join, Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hadenius, Stig m.fl. (1993). *Sverige efter 1900: en modern politisk historia*. Stockholm: Bonnier.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between facts and norms*. Cambridge, Mass.:The MIT Press.
- Habermas, Jürgen (2001a). *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge: Polity Press (Originaltittel: "Die postnationale Konstellation: Politische Essays", oversatt og redigert av Max Pensky)
- Habermas, Jürgen (2001b). "Why Europe needs a Constitution", kap. 2 i Erik Oddvar Eriksen m.fl. (red.): *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge. (her sitert fra *New Left Review* vol.11 Sept/Oct 2001, s.5-26)
- Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers

-
- Jungar, Ann-Cathrine og Christer Karlsson (2005). *Folkomröstning eller parlamentsratificering – hur besluta om förslaget til konstitutionellt fördrag?*. SIEPS rapport nr.3 2005, Stockholms Universitet
- Leet, Martin (1998). "Jürgen Habermas and Deliberative Democracy", kap. 4 i Carter, A. og Stokes, G. (red.): *Liberal Democracy and its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Lijphart, Arendt (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven (CT): Yale University Press.
- Lipponen, Paavo (2000). *In Defense of the Community Method*. Tale holdt ved College of Europe, Brugge, Belgia, 10. november 2000.
- Lundgren, Nils (2006). Intervju med forfatteren i Stockholm 22. februar.
- Madison, James m.fl. (1788). "Number X & XLIX", i Isaac Kramnick (red.): *The Federalist Papers*. Penguin Books Ltd. 1788/1987.
- Maurer, Andreas (2004). "The Convention Method for Enhancing EU Democracy", kap. 15 i Carlos Closa og John Erik Fossum (red.): *Deliberative Constitutional Politics in the EU*. ARENA Report nr. 5/04, Universitetet i Oslo.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power*. New York: Cornell University Press.
- Nugent, Neill (2001). *The European Commission*. New York: Palgrave
- Regeringen (2004). "Det konstitutionella fördraget i korthet", informationsbrosjyre fra den svenske regjeringen, Stockholm 2004
- Riksdagen (13.10.04), Kammarens protokoll.
- Riksdagen (29.04.05), Kammarens protokoll.
- Ruin, Olof (1996). "Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues", kap. 11 i Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri (red.): *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan.
- Tatcher, Margaret (1988). *A Family of Nations*. Tale holdt ved College of Europe in Brugge, Belgia, 20. september 1988.
- Weiler, J.H.H. (1997). "Legitimacy and Democracy of Union Governance", i G. Edwards og A. Pijpers (red.): *The Politics of European Union Treaty Reform*. London: Pinter
- Wyller, Thomas Chr. (1992). *Skal folket bestemme? Folkeavstemning som politisk prosess*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Yin, R.K. (1993). "Applications of Case Study Research", i *Applied Social Research Methods Series*, nr 34, London: Sage.
- Østerud, Øyvind (1996). *Statsvitenskap, Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kildeliste:

Forkortelser:

AB:	<i>Aftonbladet</i>
BM:	<i>Barometern (Oscarshamns-Tidningen)</i>
DN:	<i>Dagens Nyheter</i>
EX:	<i>Expressen</i>
GP:	<i>Göteborgsposten</i>
SsD:	<i>Sydsvenska Dagbladet</i>
SvD:	<i>Svenska Dagbladet</i>
VbK:	<i>Västerbottens Kurier</i>

Kildenavn Tittel, kildetype, forfatter

AB 21.12.04	<i>Låt väljarna ta ställning till nya EU-grundlagen, debattinnlegg, ?</i>
AB 20.02.05	<i>Låt oss rösta om EUs nya grundlag, debattinnlegg, Sören Wibe</i>
AB 31.05.05	<i>Låt folket rösta Aftonbladet, lederartikkel</i>
BM 14.12.04	<i>Flere skäl för folkomröstning, debattinnlegg, Gösta Larsson</i>
DN 11.05.04 a	<i>Folkomröstning om EU-författning anständighetskrav, debattinnlegg, Lars Ohly & Mats Einarsson</i>
DN 11.05.04 b	<i>Olof Ruin är inkonsekvent om omröstning, debattinnlegg, Karl Magnus Johansson</i>
DN 07.07.04	<i>Svenskarna vill rösta om grundlagen, nyhetsartikkel</i>
DN 23.07.04	<i>Ingen EU-lag att rösta om, debattinnlegg, Anders Ekman & Joakim Edhborg</i>
DN 07.09.04	<i>Dags att stoppa missbruket, lederartikkel</i>
DN 09.12.04	<i>EU-grundlag blir en fråga för riksdagen, nyhetsartikkel</i>
DN 18.12.04	<i>Besluta om EU-grundlagen först etter valet 2006, debattinnlegg, Olof Ruin</i>
DN 21.12.04	<i>Misstroendevotum mot Persson enda alternativet för vänstern, debattinnlegg, Jonas Sjöstedt</i>
DN 20.02.05	<i>Regeringens EU-mygel omöjliggör samarbete, debattinnlegg, Per Gahrton m.fl</i>
DN 22.02.05 a	<i>S-ledningen har misslyckats med att klargöra EU-politiken, debattinnlegg, Bo Bernhardson m.fl</i>
DN 23.03.05	<i>Folket kräver en omröstning, nyhetsartikkel</i>
EX 23.03.05	<i>Därför nej till folkomröstning, lederartikkel</i>
GP 13.09.04	<i>Låt svenskarna säga sitt om EUs grundlag, debattinnlegg, Birgitta Swedenborg</i>
GP 22.09.04	<i>Inga stora förändringar i EUs nya grundlag, debattinnlegg, Mikael Janson</i>

-
- GP 11.04.05 Centern: Nya EU-fördraget en för liten fråga för folkomröstning, debattinnlegg, Jöran Hågglund*
- SsD 25.09.04 Visst blir det folkomröstning, debattinnlegg, Nils-Eric Hallström*
- SsD 23.03.05 Parodi på demokrati, debattinnlegg, Gudrun Schyman*
- SvD 06.09.04 Nätverk tror på EU-omröstning, nyhetsartikkel*
- SvD 07.10.04 Vilseleder om folkomröstning, debattinnlegg, Ulf Öberg*
- SvD 13.10.04 Vart tar EU vägen?, debattinnlegg, Maud Olofsson*
- SvD 16.10.04 Kräv att Göran tar chansen nu, debattinnlegg, Hans Lindqvist*
- SvD 29.10.04 a Omfattande beslutsrätt överförs till EU, debattinnlegg, Sören Wibe*
- SvD 29.10.04 b Grundlagen sätts ur spell, debattinnlegg, Jonas Sjöstedt m.fl*
- SvD 09.12.04 "En demokratisk katastrof", nyhetsartikkel*
- SvD 14.01.05 Folkvalda räds folket, debattinnlegg, Matt Qvortrup*
- SvD 05.02.05 Över 100 000 vill rösta, debattinnlegg, Sören Wibe m.fl*
- SvD 04.03.05 EU-fördraget påverkar inte grundlagen, debattinnlegg, Olof Petersson*
- VbK 22.09.04 Eliten tvekar, folket vill rösta, debattinnlegg, Jonas Sjöstedt*

Til sammen ble 64 skriftlige kilder gjennomgått i forbindelse med analysen, inkludert offentlige dokumenter og protokoller. Denne kildelisten består kun av de avisartikler og debattinnlegg som er sitert i oppgaven. Alle kildene er for øvrig lagret i fulltekst og vedlagt oppgaven på CD-ROM.

Ordforklaringer:

Svensk:	Norsk:
Befogenhet	Ansvarsområde (competence)
Fördrag	Traktat
Ledfyr	Fyrtårn
Valrörelse	Valgkamp
Väljarkåren	Velgerne
Värden	Verdier
Åsikter	Meninger